

PERÍODO:
TERCER TRIMESTRE
DE 2015



INFORME ECONÓMICO TRIMESTRAL

N° 92

» PRESIDENTA

DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER

» MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS

DR. AXEL KICILLOF

» SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA
Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

Lic. Emmanuel Antonio Álvarez Agis

» SUBSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN
MACROECONÓMICA

Lic. Juan Cuattromo

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

.04

1. POLÍTICA MONETARIA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO SOBRE EMERGENTES Y SOCIOS COMERCIALES DE ARGENTINA

.05

Fernando Falbo, María Gabriela García, Mara Pedrazzoli y Juan Carlos Tobares

2. POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

.23

María Gabriela García y Daniela Fernández

3. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO 2004-2013

.37

María Belén Fonteñez, Martín Perdomo, Agustina Fioretti y Gustavo Ledesma

4. EL GRUPO BRICS Y SU RELACIÓN COMERCIAL CON ARGENTINA

.72

Leandro Martín Ottone, Fernando Falbo y Miguel Petracchi

— INTRODUCCIÓN —

En la primera Nota Técnica se repasan los principales desarrollos recientes de la situación económica mundial, la política monetaria de los países avanzados, y sus consecuencias sobre los socios comerciales de Argentina. Se examina la coyuntura mundial del último año y medio, al tercer trimestre de 2015. Se focaliza en el problema específico de la ausencia de una política monetaria coordinada y los impactos que esta coyuntura mundial implica para los socios comerciales del país, con énfasis en los casos de Chile y Brasil.

La segunda Nota Técnica brinda una perspectiva histórica de la política pública en el plano habitacional, evaluando cuáles fueron las herramientas utilizadas para facilitar el acceso a la vivienda de las distintas clases sociales. Por ello se explica cómo surgieron las principales entidades encargadas de facilitar el acceso al crédito hipotecario. Se analiza cómo fueron modificándose en el tiempo las funciones y el protagonismo del FONAVI y el BHN. Se estudian también las distintas medidas adoptadas en la última década, con énfasis en el programa PRO.CRE.AR.

La tercera Nota Técnica presta especial atención a la evolución del Gasto Público Consolidado, haciendo hincapié en la distribución del gasto por nivel de gobierno. Se detallan cada una de las finalidades y las principales funciones que las componen, considerando al Gasto Público como la principal herramienta con la que cuenta el Estado para redistribuir el ingreso, generar empleo, garantizar un piso de protección social, realizar inversiones en infraestructura y proveer servicios públicos para todos los habitantes del país.

La cuarta y última Nota Técnica hace un repaso del origen del término BRICS y su evolución a lo largo del siglo XXI, y realiza una evaluación económica del grupo. Describe la coyuntura reciente de cada miembro y se exponen los patrones comerciales de Argentina con los BRICS, con sus ventajas y desventajas. Se finaliza con algunas reflexiones acerca de una posible incorporación de la Argentina al grupo es factible, de qué manera sería posible realizarla y cuáles serían las ventajas y desventajas de dicha integración.

.....
La edición del Informe Económico Trimestral está a cargo del Director de Información y Coyuntura, Lic. Pablo J. Mira.
.....

POLÍTICA MONETARIA INTERNACIONAL Y SU IMPACTO SOBRE EMERGENTES Y SOCIOS COMERCIALES DE ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN



Tras la crisis de 2009 y sus prolongados efectos, la política monetaria internacional enfrenta renovados desafíos. Mientras que Estados Unidos exhibió cierta recuperación de la actividad y de su mercado laboral, Europa y Japón continuaron con un muy bajo y tardío dinamismo, al tiempo que los emergentes observaron una severa desaceleración de su crecimiento.

En este escenario, la política monetaria ha mostrado una marcada divergencia entre la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos y el resto de los Bancos Centrales, entre los más importantes el Banco Central Europeo (BCE) y el Banco Central de Japón (BOJ). En un mundo globalizado e interdependiente financiera y comercialmente, las estrategias monetarias basadas en los criterios locales pueden crear dilemas de difícil solución, sobre todo para los países emergentes, donde por lo general repercuten con amplitud los resultados de dichas políticas.

En general, la conclusión es que el nuevo escenario internacional podría dar paso a una lógica de crecimiento global diferente a la de los últimos años. Con un nivel de precios de exportación más bajo y China llevando adelante reformas estructurales, el rol preponderante que tuvieron las economías emergentes en la última década podría verse debilitado en los próximos años. Esto incluye a Brasil y Chile, dos de los principales socios comerciales de Argentina, lo que significa que nuestro país también se vería afectado por estos desarrollos adversos.



TRAS LA CRISIS DE 2009 Y SUS PROLONGADOS EFECTOS, LA POLÍTICA MONETARIA INTERNACIONAL ENFRENTA RENOVADOS DESAFÍOS.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En esta Nota Técnica se repasan los principales desarrollos recientes de la situación económica mundial, la política monetaria de los países avanzados, y sus consecuencias sobre los socios comerciales de Argentina. La sección segunda examina la coyuntura mundial del último año y medio. En la tercera sección se centra en el problema específico de la ausencia de una política monetaria coordinada y sus consecuencias. La cuarta sección refiere a los impactos que esta coyuntura mundial significa para los socios comerciales del país, poniendo énfasis en los casos de Chile y Brasil. La quinta sección concluye.



EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL PODRÍA DAR PASO A UNA LÓGICA DE CRECIMIENTO GLOBAL DIFERENTE A LA DE LOS ÚLTIMOS AÑOS.

2. COYUNTURA MUNDIAL RECIENTE

2.1 ECONOMÍA GLOBAL

Durante 2014, el crecimiento de la economía global se estabilizó en 3,4% y se espera que apenas desacelere a 3,1% en 2015, según las últimas estimaciones del Fondo Monetario Internacional. Si bien la cifra de crecimiento no es baja, el panorama para las economías emergentes no es promisorio. A diferencia de los años anteriores, las economías avanzadas se aceleraron en 2014, mientras que las emergentes mostraron un crecimiento menor. Mientras las primeras crecieron 1,8% anual, 0,7 p.p. más que en 2013, las segundas se expandieron 4,6% anual, marcando una desaceleración de -0,4 p.p. respecto de 2013. Además, se espera que en 2015 esta tendencia de mayor dinamismo en los países avanzados y menor crecimiento en los emergentes se repita. El nuevo escenario podría dar paso a un mundo con una lógica de crecimiento diferente a la de los últimos años. Con un nivel de precios de exportación más bajo y China llevando adelante reformas estructurales, el rol preponderante que tuvieron las economías emergentes en la última década podría verse debilitado en los próximos años.

Esta dinámica repercute sobre el comercio mundial, que en 2014 se recuperó en relación al año previo y crece por debajo de las tasas pre-crisis. En consecuencia, es esperable que el comercio global pierda dinamismo durante 2015.

GRÁFICO 1

PIB GLOBAL

En Var. % i.a.

Fuente: FMI.

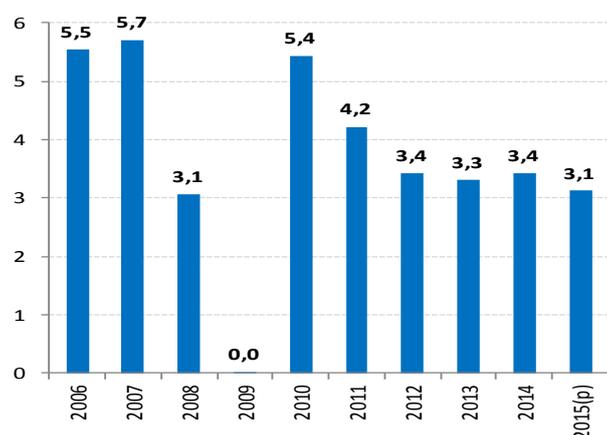
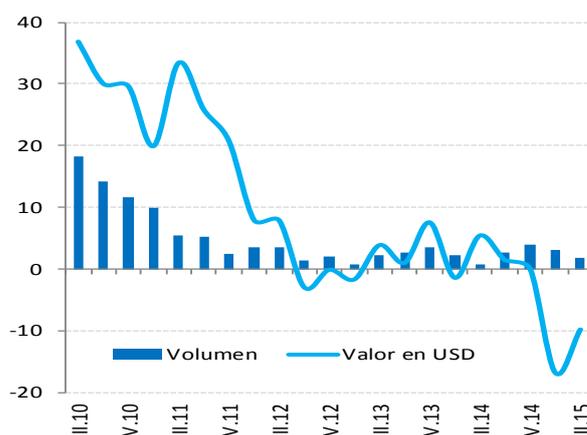


GRÁFICO 2

COMERCIO GLOBAL

En Var. % i.a.

Fuente: OMC.



2.1 ESTADOS UNIDOS

En el año 2015 se renovaron positivamente las expectativas luego de que la economía se acelerara 0,2 p.p. a 2,4% en 2014. Las proyecciones sugerían una aceleración del crecimiento y en julio el FMI proyectaba una expansión de 2,5% para 2015. El optimismo se basaba en la fuerte recuperación del mercado laboral de 2014 y el supuesto impacto positivo de la caída de los precios energéticos, que deberían haber impulsado el consumo.

Sin embargo, este último fenómeno no tuvo los efectos esperados. La caída del precio del petróleo y la apreciación del dólar deterioraron fuertemente las exportaciones estadounidenses, y afectaron muy negativamente las inversiones en proyectos de extracción no convencional. Además, el consumo no se aceleró debido a que los consumidores mostraron una actitud precautoria aún a pesar de la mayor capacidad de poder adquisitivo. Estos factores, sumados a un frío inusual en el invierno y huelgas en algunos sectores, impactaron negativamente en el primer trimestre, aunque la economía se recuperó posteriormente. El PIB apenas creció 0,6% anualizado en I.15, afectado mayormente por el aporte negativo de las exportaciones netas. En II.15 el PIB rebotó 3,9% anualizado y marcó la mayor expansión desde IV.11. La aceleración se dio por un mayor aporte del consumo y de la inversión privada.

En abril, el FMI redujo su proyección de crecimiento a 3,1% para 2015 y volvió a bajarla en junio (con los datos del primer trimestre) hasta 2,5%, mientras que la FED la ubica entre 1,7% y 2,3%. Las expectativas de lo que ocurrirá en 2015 son claves para la decisión de la FED respecto a la tasa de interés. La tasa de desempleo se redujo sostenidamente y se ubica en 5,3%, el menor valor luego de la crisis. Por otro lado, la tasa de inflación se mantuvo tres años por debajo de la meta de 2,0% y la apreciación del dólar y los bajos precios de los commodities, junto con una coyuntura mundial vulnerable representan las trabas que puede tener la "normalización" de la política monetaria.

2.2 EUROZONA

La Eurozona mostró algunos signos de recuperación, aunque moderada. Luego de dos años de contracción, en 2014 la región logró crecer 0,9%. El mayor aporte al crecimiento provino del consumo privado, que se vio impulsado sobre todo hacia el último trimestre del año, mientras que el repunte de la inversión fue leve. La recuperación continuó durante la primera parte del año, y el crecimiento del bloque se aceleró a 1,2% y 1,5% en el primer y segundo trimestre. De esta forma, acumuló siete trimestres de expansión. La Comisión Europea y el Banco Central Europeo estiman que 2015 cerrará en 1,5%, lo que representaría una aceleración respecto al año previo. El principal impulsor de la actividad continuó siendo el consumo interno, con una tendencia constante a incrementar su aporte a la expansión aporte, desde el II.14 con 0,6 p.p. al II.15 con 1,6 p.p. Entre las economías más grandes del bloque, Alemania siguió siendo el principal sostén de la actividad. Adicionalmente, economías periféricas como España y Grecia han recuperado tasas de crecimiento positivas desde mediados de 2014, al igual que Italia, aunque ésta lo hizo con mayor rezago en los dos primeros trimestres de este año.



LA CAÍDA DEL
PRECIO DEL PETRÓ-
LEO Y LA APRECIA-
CIÓN DEL DÓLAR
DETERIORARON
FUERTEMENTE LAS
EXPORTACIONES
ESTADOUNIDENSES

Las tasas de crecimiento positivas del PIB fueron acompañadas por una lenta reducción del desempleo, que para junio se ubicó en 11,0%, con una baja de -0,5 p.p. respecto a igual mes de 2014. Esta tasa es comparable con las alcanzadas a mediados de 2012 pero dista mucho de los valores pre crisis, en torno al 7,5%. Algunos factores que han jugado a favor de la recuperación reciente, y que podrían seguir haciéndolo en el futuro, fueron la caída del precio del petróleo, la política monetaria y la consecuente depreciación del euro. En cuanto al primer factor, debido a que la Eurozona es importador neto de energía, la caída del precio del crudo contribuyó a mejorar la cuenta corriente de la región (que de todos modos comenzaba a mostrar progresos), al tiempo que redujo los costos de producción y aumentó el ingreso disponible de los hogares.

La política monetaria tomó un sesgo más agresivo, asumiendo el rol de reactivar la actividad económica a través de su programa de préstamos dirigidos TLTRO's¹, compra de activos ABS², covered bonds y fundamentalmente a través de la adquisición de bonos soberanos. La tasa de referencia se sitúa en 0,05% y la de depósitos en terreno negativo (-0,2%)³. De todos modos, en la actualidad persisten dudas sobre la efectividad de la política monetaria por dos razones. En primer lugar, los préstamos a los hogares crecieron a tasas anuales menores al 1,0% y los otorgados a empresas no financieras registraron caídas anuales. Esto sugiere que los bancos enfrentaron un contexto donde los prestatarios en condiciones de solvencia eran escasos, debido a que las hojas de balance de los hogares y las empresas todavía reflejaban altos niveles de deuda; y tampoco es obvio que haya existido un dinamismo claro del lado de la demanda de crédito. En segundo lugar, si bien la compra de bonos soberanos por parte del BCE redujo su rendimiento y por ende el costo de financiamiento de los países miembro (excepto Grecia), las tasas negativas han provocado salidas de capitales por parte de inversores que se desprendieron de activos de renta fija nominados en euros.

Otro de los objetivos de la política monetaria ha sido la depreciación del euro, que se situó en mayo en torno a **0,90 €/USD**, cuando en el mismo mes de 2014 había alcanzado un valor de **€/USD 0,73**. El debilitamiento del euro podría tener un impacto positivo sobre las exportaciones, aunque su elasticidad al tipo de cambio parece ser reducida (Artus, P. 2012⁴, Hooper, Johnson y Marquez, 2000⁵). La depreciación también ayudó a contener la deflación, que comenzó a fines de 2014, provocada en parte por la caída de los precios de la energía. El último dato de octubre arrojó un crecimiento de 0,1% de los precios en términos anuales, luego de un mes de deflación. En términos mensuales, se registraron dos meses consecutivos de incrementos del IPC aunque en desaceleración. Debido a que las autoridades observan que existen riesgos de volver a caer en deflación y perjudicar la recuperación del PIB, han declarado que es posible que en futuras reuniones del BCE se decida ampliar el programa monetario de compra de bonos.

La moderación en el crecimiento europeo conlleva una dinámica débil de las importaciones. En 2014 las compras en el extranjero presentaron un crecimiento casi nulo de 0,1%, luego de una contracción en 2013 en un año recesivo. En el primer trimestre del año, las importaciones de la Eurozona se incrementaron apenas 0,4%. Es decir, el mayor crecimiento de la región, aunque implicara un incremento de las importaciones, es insuficiente para dinamizarlas, por lo que la demanda externa para Argentina no se vería muy impulsada por la actividad económica de este importante socio comercial.



ALGUNOS FACTORES QUE HAN JUGADO A FAVOR DE LA RECUPERACIÓN RECIENTE, Y QUE PODRÍAN SEGUIR HACIÉNDOLO EN EL FUTURO, FUERON LA CAÍDA DEL PRECIO DEL PETRÓLEO, LA POLÍTICA MONETARIA Y LA CONSECUENTE DEPRECIACIÓN DEL EURO.

1. *Los Targeted Longer Term Refinancing Operations son un programa de aporte de liquidez desde el Banco Central Europeo.*

2. *Asset backed Securities*

3. *Una tasa de interés sobre los depósitos en terreno negativo implica que los bancos reciban una cantidad inferior a la depositada al final el plazo de la operación.*

4. <http://goo.gl/sWqQav>

5. <https://goo.gl/GEcaK>

3. POLÍTICA MONETARIA EN LOS PAÍSES AVANZADOS

La política monetaria internacional presentó un escenario de divergencia entre la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos y el resto de los Bancos Centrales, entre los más importantes el Banco Central Europeo (BCE) y el Banco Central de Japón (BOJ).

Luego de varios trimestres con mejoras en el mercado laboral, la FED comenzó con la normalización de la política monetaria en 2014. Entre enero y octubre se llevó adelante el tapering, un proceso a través del cual se retiraron las compras de Mortgage Backed Securities (MBS) y letras del tesoro de largo plazo que se realizaban de manera mensual por USD 85.000 M. A su vez, en julio de 2014 también anunció la intención de aumentar la FED FUNDS, tasa de interés de referencia, la cual se mantuvo en un rango meta mínimo histórico de 0,0% - 0,25% desde fines de 2008. La tasa de interés en la zona cero junto con los programas de emisión monetaria denominados Quantitative Easing (la compra de activos antes mencionada) fueron las dos herramientas fundamentales de la FED para enfrentar la crisis en los años subsiguientes y las que generaron un escenario de liquidez global. Hacia agosto de 2015, los programas de emisión se agotaron y el aumento de tasas de interés en algún momento del segundo semestre de 2015 es inminente, aunque la magnitud e intensidad de la suba posiblemente sea más leve que lo que se preveía hace algunos meses debido a un mal primer trimestre de la actividad estadounidense. Es decir, el aumento de la tasa será más leve y se llevará adelante de manera más gradual, hasta llegar a una tasa de equilibrio (según la FED, de entre 3,0% y 4,0%) en el plazo de varios años. La mayoría de los miembros del Comité de Política Monetaria esperan una tasa en 0,375% a fines de 2015.

LUEGO DE VARIOS TRIMESTRES CON MEJORAS EN EL MERCADO LABORAL, LA FED COMENZÓ CON LA NORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA EN 2014.

GRÁFICO 3

TASAS DE INTERÉS

En %

Fuente: Bancos Centrales.

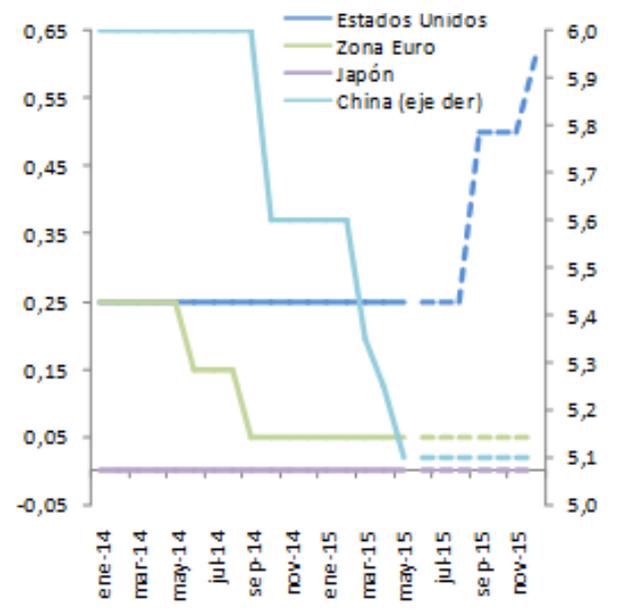
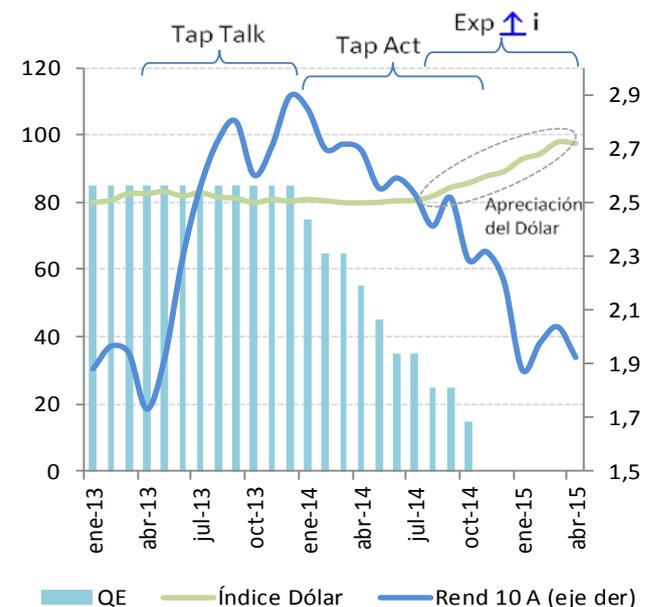


GRÁFICO 4

TAPERING, USD Y REND. DE LETRA 10 AÑOS

En USD miles de M., Índice 100=1973 y %

Fuente: FED.



El resto de los bancos centrales de los países avanzados, sin embargo, llevaron adelante políticas opuestas. En la Zona Euro, el BCE inició una política monetaria más agresiva en marzo mediante la compra de bonos de deuda soberana, adquisiciones que se suman a las de activos ABS y covered bonds, en un contexto de bajo crecimiento, muy bajas tasas de inflación (e incluso deflación por el efecto del precio de la energía) y dinámica muy débil del crédito. La autoridad monetaria mantuvo su tasa de referencia en 0,05% y la de depósitos en -0,2%. El efecto inmediato tras los anuncios y el inicio de las medidas fue la fuerte depreciación del euro, que se encuentra en 1,12 USD/€ en mayo, luego de haber alcanzado un valor de 1,37 USD/€ en el mismo mes de 2014.

En Japón, la política monetaria continuó siendo expansiva a lo largo de 2015, buscando alcanzar la meta inflacionaria de 2%, con un plazo que se extendió hasta mediados de 2016. Con una tasa de interés en 0% y la base monetaria creciendo a un ritmo de ¥ 80 B., el yen se depreció un 15,4% respecto del dólar desde principios de 2014. El principal impacto fue una mejora de las exportaciones y de los rendimientos de las inversiones en el exterior pero aún no se observan mejoras claras sobre el consumo interno. El gasto doméstico acumula más de un año de caída, golpeado por la suba del IVA a inicios de 2014.

Por su parte, el Banco Popular Chino (BPC) también redujo la tasa de interés tres veces en seis meses, desde 6,0% a 5,1% y bajó la tasa de encajes desde 20% a 18,5%, además de flexibilizar las condiciones de crédito y proveer inyecciones de liquidez para estimular el crecimiento y evitar el desplome del sector inmobiliario.

Estos procesos opuestos de normalización de política monetaria en Estados Unidos y políticas acomodaticias en Europa y Japón tienen varios efectos. Lo primero que debe aclararse es que el impacto del aumento de las tasas no es fácil de medir, ya que muchos de sus efectos parecen haber comenzado en 2014, y no es claro si estos sucesos responden al proceso de tapering en Estados Unidos o si se está absorbiendo el efecto del aumento de las tasas por anticipado. Sin embargo, existen indicios de que los efectos que se observan responden más al primer fenómeno que al segundo.

Una de las consecuencias de las expectativas de la suba de tasa Fed Funds de Estados Unidos es la apreciación del dólar. El índice dólar⁷ mostró estabilidad e incluso una leve presión depreciatoria en 2013, aún luego del anuncio de que se estaba evaluando la salida de los programas de emisión (QE). Entre enero de 2013 y junio de 2014, el índice dólar se había apreciado menos de 1,0%. En julio de 2014, la FED sostuvo en su comunicado que empezaría a discutir el aumento de las tasas de interés, lo que provocó un aumento inmediato del índice. Desde julio de 2014 hasta abril de 2015, el dólar se apreció 18,6%. El hecho de que la apreciación haya comenzado en julio 2014, cuando se comunicó el futuro aumento de tasas, y no en enero de 2014, cuando comenzó el tapering, refuerza la idea de que buena parte de la apreciación se debe más a las expectativas del futuro aumento de tasas y se estaría absorbiendo el impacto anticipadamente, más que a la reducción de los estímulos monetarios. La apreciación del dólar tiene un efecto negativo sobre los precios de los commodities, como explicaremos luego.



EN JAPÓN, LA POLÍTICA MONETARIA CONTINUÓ SIENDO EXPANSIVA A LO LARGO DE 2015.

7. Elaborado contra una canasta de monedas compuesta por el euro, el yen, la libra esterlina, el dólar canadiense, la corona sueca y el franco suizo.

GRÁFICO 5

ÍNDICE DE COMMODITIES Y DE DÓLAR

En Base 100=ene-00

Fuentes: FMI y F&D.

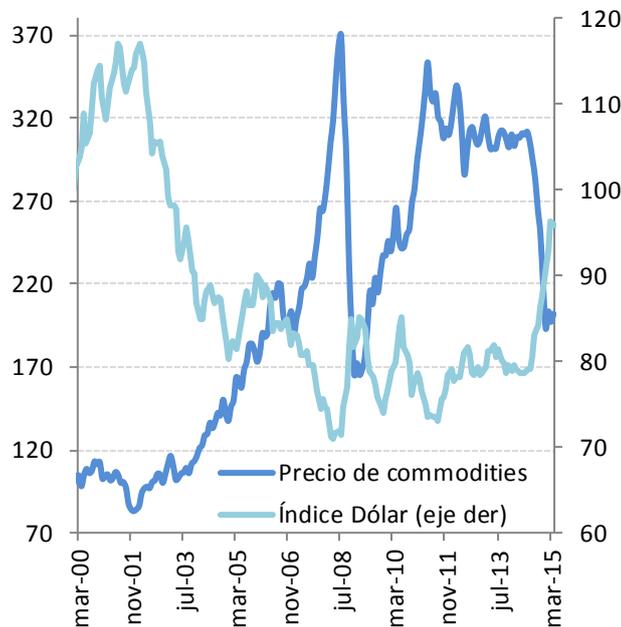
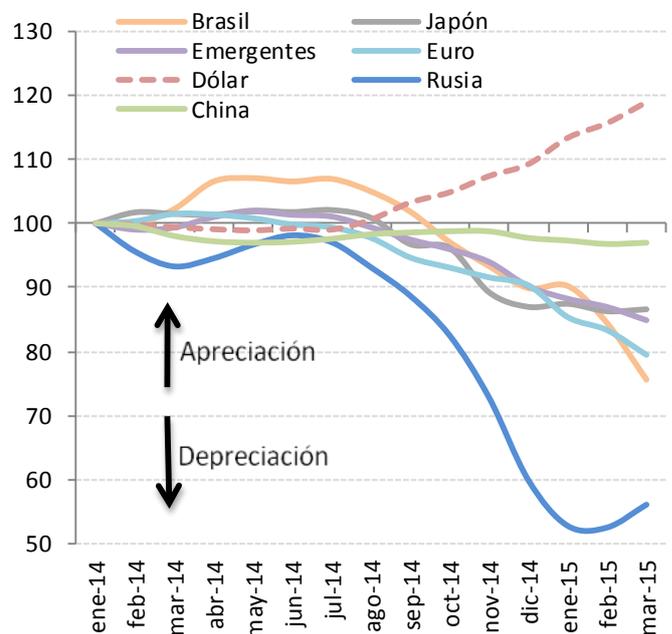


GRÁFICO 6

MONEDAS*

En Base 100=ene-14

Fuente: F&D.



Durante el período de apreciación del dólar, el resto de los bancos centrales no mostraron incomodidad. De hecho, se observaron políticas monetarias expansivas generalizadas, con unas pocas excepciones, y sólo intervenciones muy puntuales en los mercados cambiarios. Las reducciones en las tasas de interés de referencia en la mayoría de los países pueden interpretarse como la respuesta de los bancos centrales a la desaceleración económica respectiva de cada país en un contexto de presión a la baja en los precios internacionales. Las excepciones más destacadas de Sudáfrica y Brasil, en donde la política monetaria respondió a temas puntuales relacionados a la moneda en un caso y a no perder la calificación de inversión en el otro, entre otras cosas. Otra excepción fue Rusia, país que enfrentó una grave devaluación en diciembre de 2014. En la periferia europea y otros países dentro del G-20 la baja de la tasa de interés fue generalizada.



UNA DE LAS CONSECUENCIAS DE LAS EXPECTATIVAS DE LA SUBA DE TASA FED FUNDS DE ESTADOS UNIDOS ES LA APRECIACIÓN DEL DÓLAR.

CUADRO 1. AUMENTOS DE TASA DE INTERÉS

País	Tasa en Tasa			País	Tasa en Tasa		
	junio	actual	Movimiento		junio	actual	Movimiento
Australia	2,50	2,00	↓ -0,5	Israel	0,25	0,10	↓ -0,15
Brasil	12,00	13,25	↑ 1,25	Nueva Zelanda	3,25	3,50	↑ 0,25
Canadá	1,00	0,75	↓ -0,25	Noruega	1,50	1,25	↓ -0,25
Chile	3,25	3,00	↓ -0,25	Polonia	2,50	1,50	↓ -1
China	6,00	5,10	↓ -0,9	Rusia	7,75	12,50	↑ 4,75
Dinamarca	0,20	0,05	↓ -0,15	Arabia Saudita	2,50	2,00	↓ -0,5
Zona Euro	0,15	0,05	↓ -0,1	Corea del Sur	2,25	1,75	↓ -0,5
Hungría	2,30	1,65	↓ -0,65	Sudáfrica	5,50	5,75	↑ 0,25
Islandia	5,00	4,50	↓ -0,5	Suecia	0,20	-0,25	↓ -0,45
India	8,00	7,50	↓ -0,5	Suiza	-0,50	-0,75	↓ -0,25
Indonesia	7,75	7,50	↓ -0,25	Turquía	8,25	7,50	↓ -0,75

Un contexto de dólar "fuerte" y menores precios internacionales daña el frente externo de las economías emergentes a través del canal comercial y del canal financiero. De acuerdo al Instituto de Finanzas Internacional (IIF), la entrada neta de capitales hacia las economías emergentes será negativa en USD -540.000 M. en 2015, la primera salida neta desde 1988.



UN CONTEXTO DE DÓLAR "FUERTE" Y MENORES PRECIOS INTERNACIONALES DAÑA EL FRENTE EXTERNO DE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES A TRAVÉS DEL CANAL COMERCIAL Y DEL CANAL FINANCIERO.

8. Instituto Internacional Financiero.

GRÁFICO 7

FLUJO DE CAPITALES EN EMERGENTES

En USD miles de M. y Var %

Fuentes: IIF⁸.

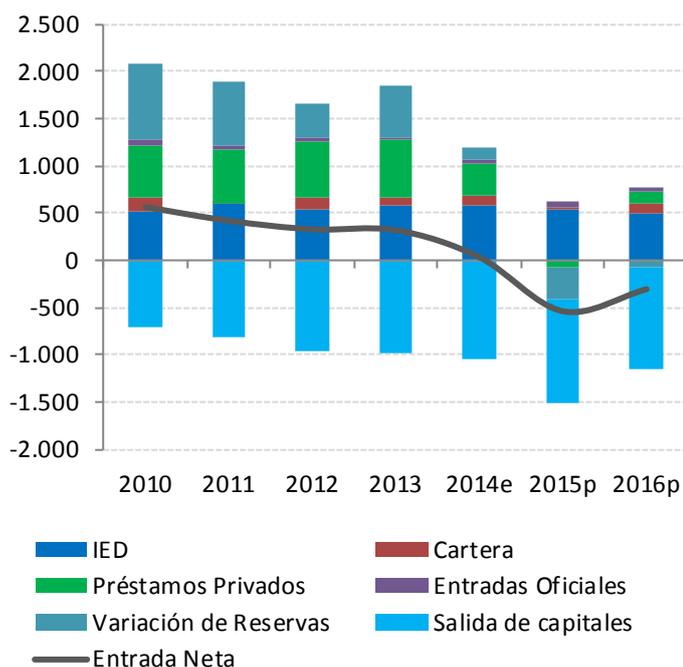
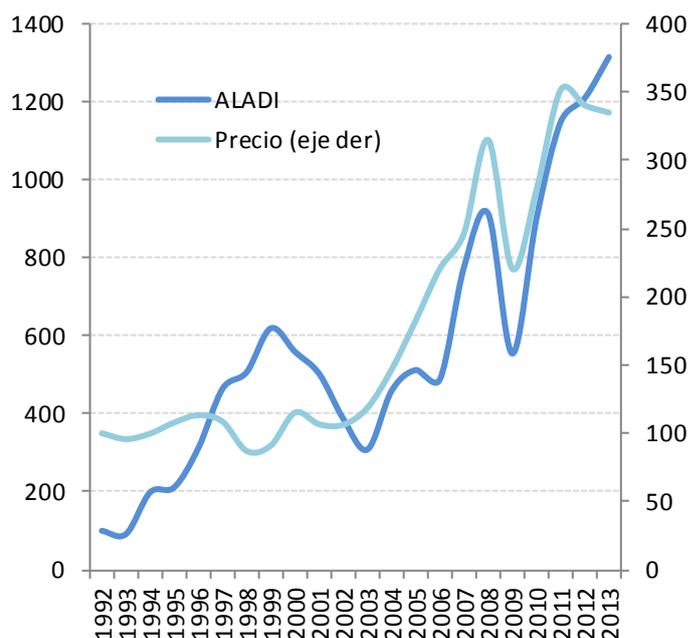


GRÁFICO 8

IED EN ALADI Y PRECIO DE COMMODITIES

En Base 100=1992

Fuente: FMI Y CEPAL.



El gráfico 9 revela una relación directa entre el precio de los commodities y el ingreso de capitales a través de inversión extranjera directa en América Latina. Por la crisis internacional, en 2009 los precios de los commodities cayeron -30%, al tiempo que la inversión extranjera directa se redujo USD -48.354 M en ALADI. En 2014, los precios cayeron -6,3% y la IED se redujo USD -34.052 M.

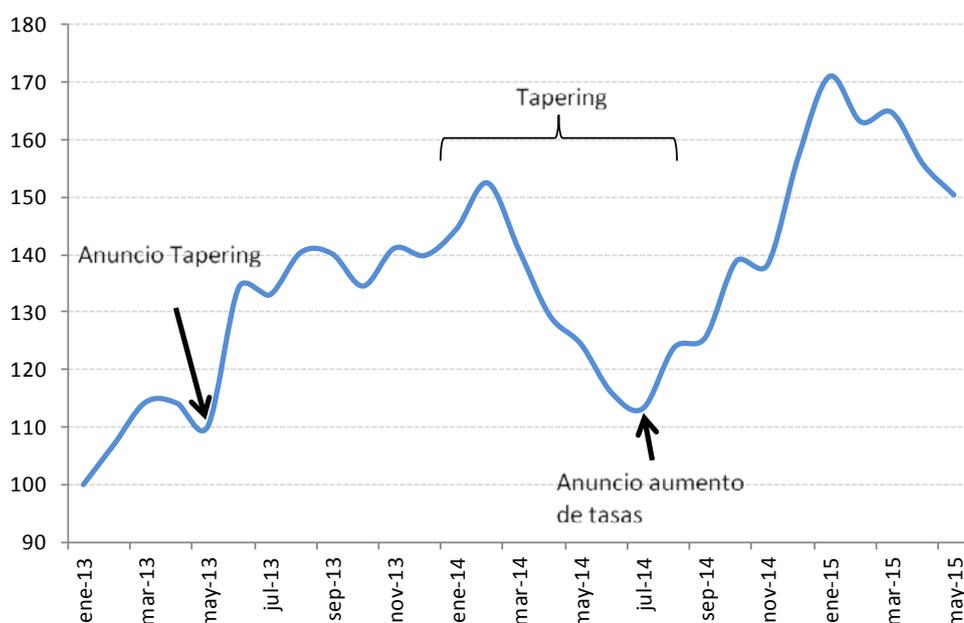
La normalización de la política monetaria estadounidense puede además tener un impacto sobre los spreads de los países emergentes, generando un aumento en el costo del endeudamiento. El EMBI emergente ha mostrado históricamente una marcada dependencia de la política monetaria de Estados Unidos. Tanto el anuncio del tapering como el anuncio del aumento de tasas provocaron un fuerte aumento del indicador.

GRÁFICO 9

EMBI EMERGENTES

En Base 100=ene-13

Fuente: Bloomberg.



Mientras tanto, los precios de los commodities continuaron en niveles bajos. Durante mediados de 2014 y el primer mes de 2015 el precio del barril de petróleo sufrió una abrupta caída, del orden del -43%. Entre febrero y junio, mostró una leve estabilización y posteriormente continuó cayendo. Y según las proyecciones del FMI el precio del barril de crudo cerraría 2015 a niveles cercanos a los actuales.

El cobre y la soja también continuaron cayendo, aunque a menor ritmo que el petróleo. En el primer caso la baja fue del -28,4%, y se espera que continúe afectado por la desaceleración de China y la apreciación del dólar. En cuanto a la soja, perdió un -32% de su valor y al igual que el resto de los precios de las materias primas, no se espera que recupere los niveles de 2014.



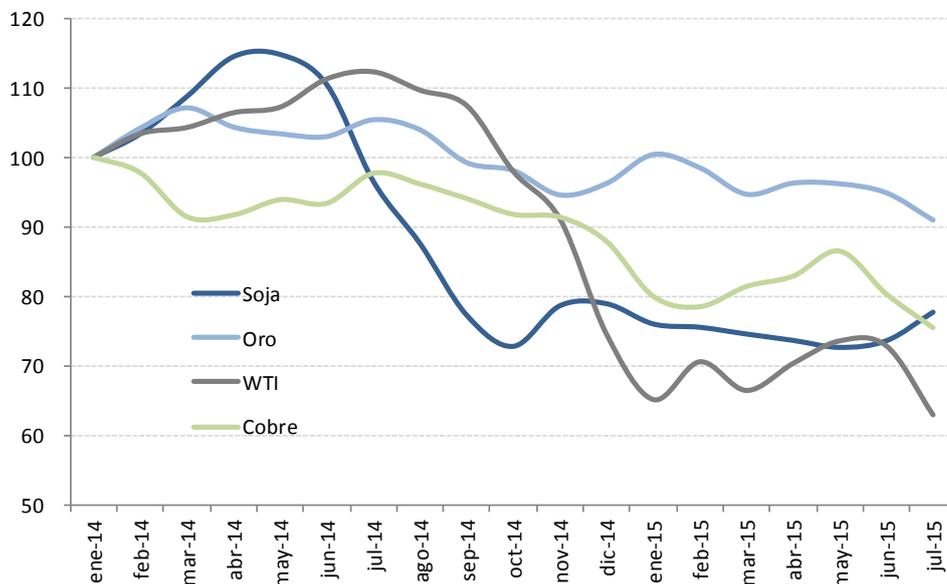
LA NORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA MONETARIA ESTADOUNIDENSE PUEDE ADEMÁS TENER UN IMPACTO SOBRE LOS SPREADS DE LOS PAÍSES EMERGENTES, GENERANDO UN AUMENTO EN EL COSTO DEL ENDEUDAMIENTO.

GRÁFICO 10

PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS COMMODITIES

Ene-14=100

Fuente: Bloomberg.



La volatilidad observada durante los últimos meses responde a una mayor producción por parte de EEUU, a una cuota de producción de la OPEP que no se modifica y a una demanda de energía que permanece sin aumentar lo esperado. Para fines de 2015, la evolución del precio dependerá de cómo varíen los inventarios y la producción de crudo en base al fracking, de que las principales economías del mundo logren finalmente consolidarse en el sendero de la recuperación tal como esperan sus Bancos Centrales, y de cómo se resuelvan las tensiones políticas en Medio Oriente⁹. A mediano plazo, las diversas estimaciones mantienen los valores de los commodities en torno a los niveles actuales sin subas o caídas abruptas como se observaron en años anteriores.

4. IMPACTOS SOBRE PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE ARGENTINA

Es casi un hecho que durante 2015 los principales socios comerciales de Argentina desacelerarán su crecimiento. Ponderando por comercio, se estima un aumento de la actividad de 0,7%, lo que se encuentra 1,2 p.p. por debajo de lo que crecieron estos países en 2014.

El principal factor detrás de esta desaceleración es la recesión de la economía brasileña. Luego de crecer un 0,15% en 2014, se espera que en 2015, luego de las políticas de ajuste, se contraiga -3,0%. Y recién para 2017 podrían recuperarse tasas de crecimiento positivas.

El deterioro de la actividad interna de nuestros principales socios comerciales se visualiza también a través de la caída de las importaciones, que en 2014 se redujeron -1,8%.



MIENTRAS TANTO, LOS PRECIOS DE LOS COMMODITIES CONTINUARON EN NIVELES BAJOS.

⁹ Ver en Nota Técnica N° 91 del Informe Económico Trimestral II.2015.

GRÁFICO 11

CRECIMIENTO DE LOS SOCIOS COMERCIALES

Zona Euro, China, Chile, Brasil y Estados Unidos

Fuente: FMI e INDEC.

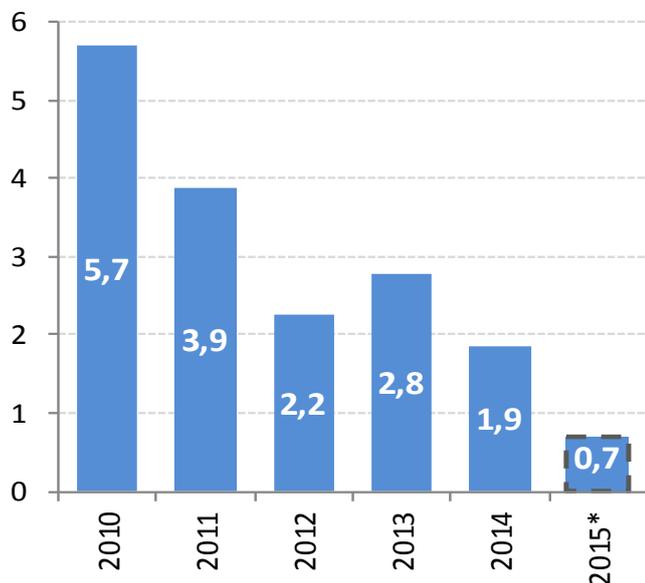
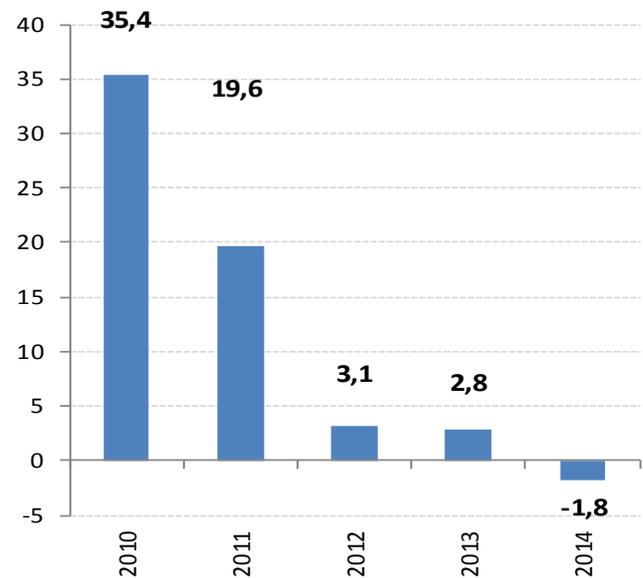


GRÁFICO 12

CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE LOS SOCIOS COMERCIALES

Ponderado por comercio

Fuente: Bloomberg y BCRA.



Con Estados Unidos recuperándose y la Zona Euro intentando salir de su estancamiento, serán los avanzados los que podrían impulsar el crecimiento mundial este año. En cambio, los emergentes desacelerarán su expansión y en el caso de Brasil, continuará en recesión.

4.1 BRASIL

Con un crecimiento ponderado estimado para 2015 por debajo del año anterior, se espera que las importaciones de nuestros principales socios comerciales se vean afectadas. Brasil es el principal factor explicativo de esta caída ya que pondera por encima de un 40% en nuestro comercio exterior. Y dado que nuestras exportaciones muestran una mayor reacción a la actividad de nuestros socios comerciales que al tipo de cambio se espera este año un impacto negativo sobre nuestras exportaciones.

La crisis económica que enfrenta Brasil se profundizó en la primera mitad de 2015, y para el total del año los pronósticos privados apuntan una contracción de la actividad en torno a -3% anual. A comienzos de año el Gobierno concentró sus esfuerzos en el programa de ajuste fiscal que le permitiría ordenar las cuentas públicas y evitar la pérdida del "grado de inversión" de la deuda soberana; sin embargo ninguno de estos objetivos fueron alcanzados y la tensiones políticas suscitadas agravaron la coyuntura económica. La calificadora de riesgo Fitch retiró el sello de buen pagador de los títulos brasileros a principios de septiembre, esto aceleró la devaluación del Real y ubicó el riesgo país en máximos cercanos al año 2009. La respuesta del Gobierno fue profundizar



CON UN CRECIMIENTO PONDERADO ESTIMADO PARA 2015 POR DEBAJO DEL AÑO ANTERIOR, SE ESPERA QUE LAS IMPORTACIONES DE NUESTROS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES SE VEAN AFECTADAS.

las medidas de ajuste y anunció un nuevo paquete de ajuste fiscal para el año próximo, lo cual posiblemente profundice la recesión económica.

En el segundo trimestre del año, el PIB de Brasil se contrajo -2,6% anual, empujado por el desplome de la inversión privada y un menor del consumo de las familias. En II.15 la inversión cayó -12% anual (el peor desempeño desde comienzos de la serie histórica en 1995), acusó el impacto del deterioro de la actividad de la construcción y la producción industrial doméstica. El gasto de las familias disminuyó -2,7% anual (la peor caída desde 2003) y el del sector público un -1,1% anual. La aceleración inflacionaria y el progresivo aumento del desempleo impactaron sobre el gasto privado mientras que las medidas de ajuste fiscal impactaron sobre el segundo. En tanto, en II.15 las exportaciones netas tuvieron un aporte positivo sobre el PIB, debido a que las ventas externas (expresadas en moneda local constante) aumentaron mientras disminuyeron las importaciones. La tasa de desempleo alcanzó 8,7% de la población activa en ago-15 y acumuló diez meses de aumento seguido.



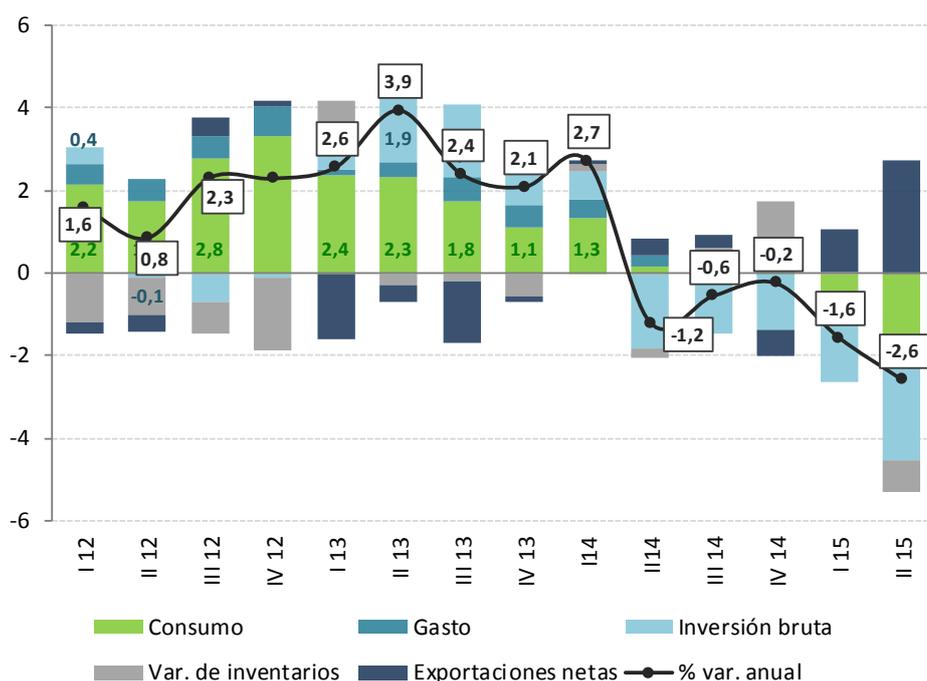
EN EL SEGUNDO TRIMESTRE DEL AÑO, EL PIB DE BRASIL SE CONTRAJÓ -2,6% ANUAL.

GRÁFICO 13

CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO

Por componente de demanda agregada, en p.p.

Fuente: IBGE.

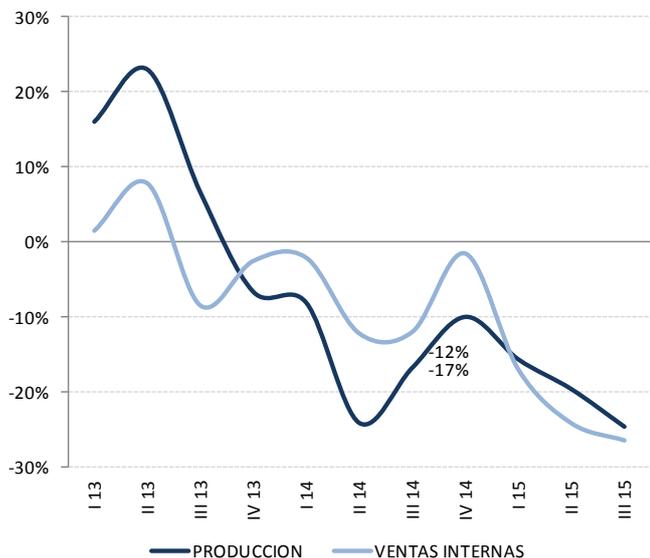


La producción y las ventas del sector automotriz brasileiro acumularon dos años de caída seguida y no se observaron indicios de mejoría en 2015. En el segundo trimestre la producción cayó -20% anual promedio mientras las ventas internas retrocedieron -24% anual, alcanzando niveles similares a los de comienzos del año 2009. Esta dinámica del mercado automotor brasileño golpeará a la industria automotriz argentina. La caída de la producción de autos en nuestro país hasta el segundo trimestre fue de -9,7% anual y se explicó casi íntegramente por menores exportaciones (-18% i.a.), siendo Brasil el principal destino, a diferencia de lo ocurrido en 2014, cuando también se vieron afectadas por las menores ventas domésticas.

GRÁFICO 14**PRODUCCIÓN Y VENTAS INTERNAS DEL SECTOR AUTOMOTRIZ BRASILEÑO**

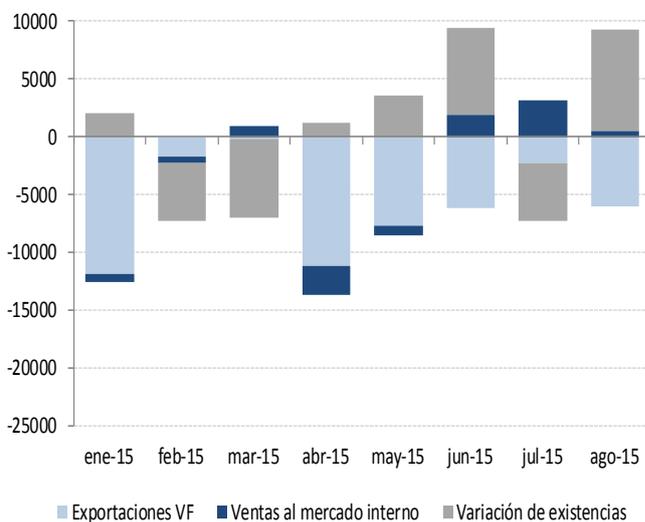
En var. % i.a.

Fuente: Anfavea.

**GRÁFICO 15****PRODUCCIÓN ARGENTINA DE VEHÍCULOS FINALES (VF), SEGÚN DESTINO**

En unidades

Fuente: Adefa.



El deterioro del sector automotriz arrastró la caída de la producción industrial en su conjunto en Brasil. En el primer semestre de 2015, la producción manufacturera se contrajo -8,1% i.a., una variación comparable únicamente con 2009. Otras ramas de la actividad fuertemente perjudicadas fueron la elaboración de aparatos electrónicos y de informática, refinación de petróleo, maquinaria y equipos, farmacia, alimentos y bebidas. Este deterioro afectó a su vez a las exportaciones industriales argentinas hacia el país vecino, que representan cerca del 30% del total de este grupo (principalmente productos químicos, metalmecánica y metálicas básicas). Las importaciones brasileñas provenientes de nuestro país retrocedieron -21% anual promedio en el primer semestre del año, según datos de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil. El saldo bilateral acumulado arrojó un déficit de unos USD -460 M. para Argentina, el mismo se duplicó respecto de igual período del año anterior.



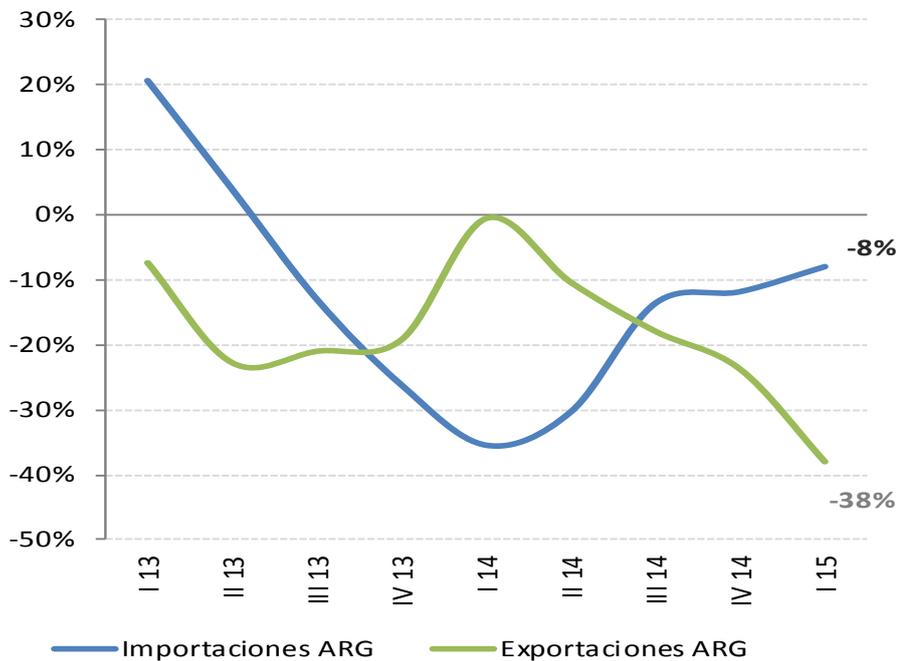
EL DETERIORO DEL SECTOR AUTOMOTRIZ ARRASTRÓ LA CAÍDA DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN SU CONJUNTO EN BRASIL.

GRÁFICO 16

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES ARG-BRASIL

Variación anual, en %

Fuente: Elaboración propia en base a Secex.



4.2 CHILE

En Chile, la política monetaria se desenvuelve dentro del esquema de metas de inflación. Si bien el Banco Central ha mantenido congelada la tasa de referencia en 3,0% desde octubre de 2014, las expectativas marcan que habría una corrección al alza en el corto plazo dada la aceleración en la suba de precios y las recientes declaraciones de Rodrigo Vergara, presidente del organismo. Hacia agosto, la tasa de inflación se ubicó en 5,0% y superó en 1,0 p.p. el límite superior del rango meta. Este impulso inflacionario se ha dado en un contexto de depreciación del peso chileno, que perdió un 12,3% su valor respecto al dólar desde principios del 2015.

El comercio de Chile se ha visto deteriorado en los últimos meses a causa de la caída del precio del cobre, que acumula un -19,3% hasta fines del primer semestre. Esto tiene un efecto negativo para Argentina teniendo en cuenta que las exportaciones a Chile representan un 4,2% de las exportaciones totales. En agosto, las importaciones chilenas han caído un -10,7% en relación mismo mes de 2014, a su vez acumulan una caída del -14,2% en lo que va del año, comparado con el mismo período del año pasado.

El PIB creció 1,9% en 2014 y cerró el peor año desde la crisis de 2009. La demanda interna se contrajo -0,6 %, arrastrada por la caída de -6,1% de la inversión, fundamentalmente explicada por la baja de -18,8% en maquinaria y equipos. Por otra parte, el consumo se expandió 2,5%, gracias a que la aceleración de 4,4% del gasto público más que compensó a la desaceleración a 2,2% del consumo privado. Asimismo, las importaciones mostraron una caída de -7,0%, empujadas por la caída de compras de maquinarias de



EL COMERCIO DE CHILE SE HA VISTO DETERIORADO EN LOS ÚLTIMOS MESES A CAUSA DE LA CAÍDA DEL PRECIO DEL COBRE, QUE ACUMULA UN -19,3% HASTA FINES DEL PRIMER SEMESTRE.

uso industrial y minero y bienes durables, mientras que las exportaciones crecieron apenas 0,7% por el incremento de la venta de bienes y la contracción de la venta de servicios.

Para 2015 se espera un crecimiento cercano al 2,8%. En II.15, la tasa de crecimiento anual se ubicó en 1,9%, lo que representó una desaceleración de -0,6 p.p. respecto a I.15. La demanda interna mostró una suba de 2,0% en doce meses, liderada por el consumo total que también creció un 2,0%. Por el contrario, la formación bruta de capital se contrajo en un -3,0%. Esto se debió a la fuerte caída de Maquinara y Equipos, que disminuyeron un -15,9%. Durante este trimestre también cayó el volumen de comercio con el exterior, aunque las exportaciones lo hicieron un -4,9%, mientras que las importaciones un -5,1%.



LA ECONOMÍA CHINA SE DESACELERÓ -0,4 P.P. EN 2014 Y CRECIÓ 7,3%, LEVEMENTE POR DEBAJO DE LA META OFICIAL DE 7,5%.

GRÁFICO 17

PRODUCTO BRUTO INTERNO

Variación % anual

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile.

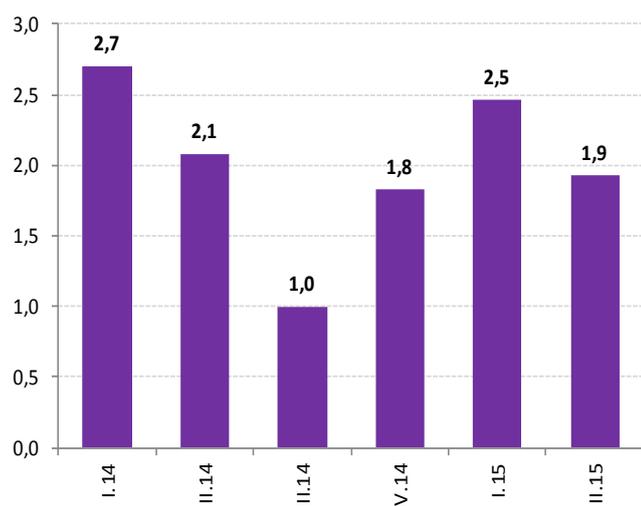
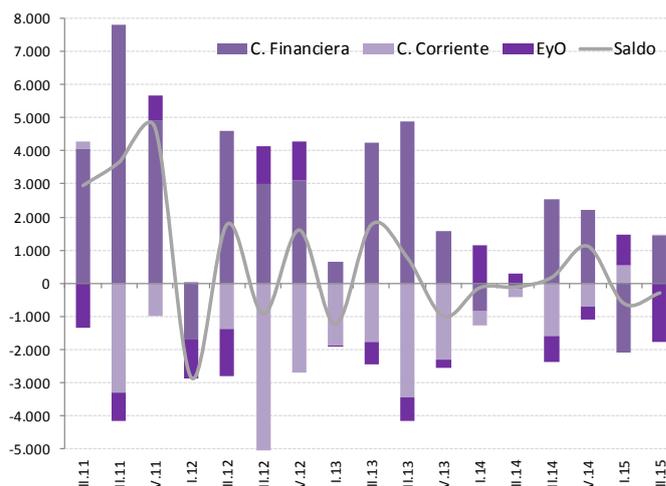


GRÁFICO 18

BALANZA DE PAGOS DE CHILE

Flujos netos millones de USD

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Chile.



4.3 CHINA

La economía china se desaceleró -0,4 p.p. en 2014 y creció 7,3%, levemente por debajo de la meta oficial de 7,5%. Las autoridades impusieron como objetivo un crecimiento de 7,0% en 2015, aunque el FMI lo ubica en 6,8%. En los dos primeros trimestres de 2015 el crecimiento fue 7,0% i.a., lo que acentuó la desaceleración y expuso los problemas que preocupan a las autoridades: la inflación que oscila en 1,5% anual se encontró por debajo de la meta (3,0%), las exportaciones se mantuvieron baja y el precio del mercado inmobiliario siguió en caída. Las variables de actividad como los préstamos, la actividad industrial y las ventas minoristas no mostraron signos de recuperación. Asimismo, también se manifestaron preocupaciones en el sistema financiero por los niveles de deuda y las operaciones especulativas y shadow banking.

GRÁFICO 19

PIB POR AÑO

Var % anual

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de China.

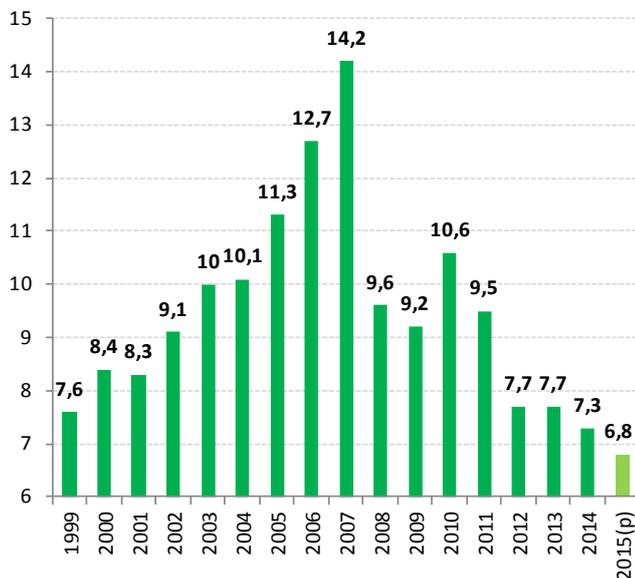
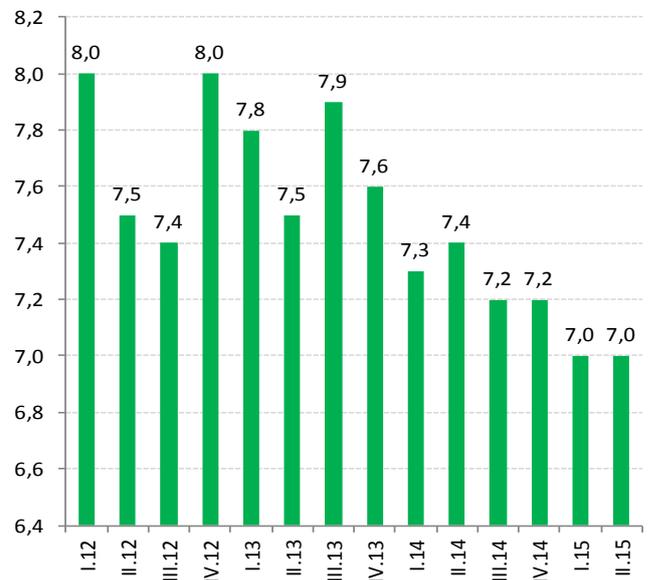


GRÁFICO 20

PIB POR TRIMESTRE

Var % anual

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de China.



La desaceleración China se explica por cuatro principales factores, dos estructurales y dos coyunturales. Primero, el cambio de patrón de crecimiento tirado por las exportaciones y la inversión hacia uno traccionado por el consumo interno todavía es inobservable. Si bien el peso de las exportaciones en el PIB se redujo desde 36% en 2006 a 23% en 2013, el consumo mantuvo esa proporción prácticamente fija en 37%, mientras que la participación de la inversión aumentó de 40% a 46%. Segundo, la tendencia demográfica también genera malas perspectivas en el proceso de crecimiento como resultado de la caída en los nacimientos y el aumento de la mortalidad. La población retirada está en ascenso como porcentaje del total mientras que la población infantil es cada vez menor, lo que significa una menor fuerza laboral en el futuro. En 1982, el 33,6% de la población tenía menos de 14 años y sólo el 4,9% más que 64. En 2013 el 16,4% es menor a 14 y el 9,7% mayor a 64. Los dos factores de aspecto coyuntural están relacionados a los problemas de mercado financiero y la débil demanda mundial que impacta en el sector externo.

Hasta hace poco tiempo las autoridades se mostraban despreocupadas por el menor crecimiento, asignándolo a una transición hacia una economía más volcada al consumo interno y menos a la inversión y las exportaciones. Sin embargo, en los últimos meses creció la inquietud por la desaceleración, y el Banco Central, en un contexto de política monetaria divergente en los países avanzados, buscó impulsar la economía con la reducción de la tasa de interés y de los encajes, pero no mostró resultados hasta ahora.

Si bien no es el factor principal, la desaceleración china aporta a un contexto de precios internacionales bajos. Además, con USD 4.444 M. es el segundo destino de exportaciones de Argentina, donde el 87% corresponde a bienes agroindustriales.



SI BIEN NO ES EL FACTOR PRINCIPAL, LA DESACELERACIÓN CHINA APORTA A UN CONTEXTO DE PRECIOS INTERNACIONALES BAJOS.

5. REFLEXIONES FINALES

En un escenario mundial en el que la crisis de 2009 y sus coletazos todavía persisten, la política monetaria de los principales países desarrollados ha observado una marcada de divergencia. La elevada interdependencia financiera y comercial hace que las estrategias monetarias basadas en criterios nacionales pueden crear dilemas de difícil solución para los países emergentes, donde suelen repercuten ampliamente los vaivenes de estas políticas.

La Nota Técnica muestra que estamos ante un escenario internacional con una lógica de crecimiento global diferente a la de los últimos años. Por un lado, los precios de exportación, si bien podrían estar observando un piso, será seguramente más bajos que en la década pasada. China continúa adelante con sus reformas estructurales para dar mayor cabida a su mercado interno, pero esta convergencia le valió una desaceleración de su tasa de crecimiento promedio, entre dos y tres puntos porcentuales menor.

Como consecuencia de estos desarrollos, el rol preponderante que tuvieron las economías emergentes en la última década podría verse debilitado en los próximos años. Esto incluye a Brasil y Chile, dos de los principales socios comerciales de Argentina, lo que significa que nuestro país también se vería afectado en este frente.



EN UN ESCENARIO MUNDIAL EN EL QUE LA CRISIS DE 2009 Y SUS COLETAZOS TODAVÍA PERSISTEN, LA POLÍTICA MONETARIA DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DESARROLLADOS HA OBSERVADO UNA MARCADA DE DIVERGENCIA.

BIBLIOGRAFÍA

- » ADEFA: Asociación de Fabricantes de Automotores
- » ANFAVEA: Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores
- » BCCh: Banco Central de Chile
- » BCRA: Banco Central de la República Argentina
- » BLOOMBERG
- » CEPAL: Comisión Económica para América Latina
- » FED: Reserva Federal
- » FMI: Fondo Monetario Internacional
- » IBGE: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas
- » IIF: Instituto Internacional de Finanzas
- » INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- » NBSC: Insituto Nacional de Estadísticas de China
- » OMC: Organización Mundial de Comercio
- » SECEX: Secretaría de Comercio Exterior

POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

1. INTRODUCCIÓN

E

El presente trabajo exhibe un recorrido histórico de la política habitacional argentina en relación a las facilidades brindadas por los diversos gobiernos para que los inquilinos pudieran convertirse en propietarios. Originalmente, las instituciones a cargo de aplicar estas políticas se focalizaron en sectores de altos ingresos. Más adelante se intentó facilitar el acceso a la vivienda a sectores populares, pero

recién durante el primer gobierno peronista la provisión de la primera vivienda se convirtió en eje fundamental dentro de las funciones del Estado Benefactor.

Con el derrocamiento del gobierno peronista, se implementaron medidas perjudiciales para muchos sectores de la sociedad y se revirtieron los logros obtenidos. Durante los '90, el pase a manos privadas de parte de las acciones del Banco Hipotecario Nacional derivó en una reorientación de los créditos hacia los sectores medios. Ello sumado a la descentralización del FONAVI, resultó en una disminución del rol del Estado para brindar soluciones a la falta de acceso a la casa propia.

A partir de 2003 se retomaron las obras públicas, especialmente en materia habitacional, y se llevaron a cabo programas federales de construcción de viviendas y el recupero del FONAVI. Entre 1980 y 1991 el gasto en viviendas por parte de los tres niveles de gobierno resultó equivalente a 0,63% del PIB. Con el cambio de sistema de financiación y descentralización del FONAVI, el gasto en vivienda pasó a ser 0,45% del PIB promedio entre 1992 y 2001. El gasto cayó mucho durante la crisis de 2002 y 2003, recuperándose con posterioridad y ubicándose en 0,61% promedio entre 2004 y 2009, año en que llegó a 0,63% del PIB (IERAL, 2011).

Durante la última década, a la par de la recuperación del FONAVI, recobró un rol clave el Banco Hipotecario Nacional. En 2012 se lanzó el programa PRO.CRE.



EL PRESENTE TRABAJO EXHIBE UN RECORRIDO HISTÓRICO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL ARGENTINA .

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

AR., gestionado por dicha entidad financiera y destinado a fortalecer la presencia del Estado en la resolución de una problemática persistente para los sectores de ingresos medios y bajos.

Esta Nota Técnica brinda una perspectiva histórica de la política pública en el plano habitacional, evaluando cuáles fueron las herramientas utilizadas para facilitar el acceso a la vivienda de las distintas clases sociales. Por ello, en la segunda sección se explica cómo surgieron las principales entidades encargadas de facilitar el acceso al crédito hipotecario. La sección tercera presenta cómo fueron modificándose en el tiempo las funciones y el protagonismo del FONAVI y el BHN. La cuarta realiza una breve descripción de las distintas medidas adoptadas en la última década, y la última sección presenta una reflexión final sobre los desafíos futuros.



EN 1886 SE
CREÓ EL BANCO
HIPOTECARIO
NACIONAL.

2. POLÍTICA HABITACIONAL A TRAVÉS DE LOS AÑOS

Para contextualizar las políticas en materia habitacional en el período comprendido entre los años 2003 y 2015, comenzamos revisando cómo surgieron las principales instituciones dedicadas a la provisión de viviendas por parte del Estado; analizando los cambios en su protagonismo de acuerdo al gobierno en funciones.

2.1 LOS ORÍGENES DE LA POLÍTICA HABITACIONAL: 1886-1930

En 1886 se creó el Banco Hipotecario Nacional (BHN) “ante el problema de los altos intereses, la inseguridad de los títulos y los plazos cortos vigentes en el mercado” (Yujnovsky¹⁰, 1984). El proyecto de ley señalaba como objetivos “fomentar, promover y consolidar el progreso del país”. En una época signada por la idea de que el derecho a la propiedad era absoluto y perpetuo, los créditos entregados por la entidad estaban destinados a sectores de altos ingresos y, sin control alguno del Estado, hacia las empresas constructoras. Las líneas de créditos para viviendas se canalizaron a través de operatorias minoristas (es decir, la financiación de la demanda de vivienda mediante préstamo hipotecario de primer grado) y mayoristas (operatorias masivas de vivienda donde la entidad fijaba las condiciones de acceso al crédito y los requisitos para ser beneficiario individual).

En 1915 se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas, destinada a mejorar la calidad de vida de la población urbana, en constante crecimiento ante el traslado de familias desde zonas rurales a las nacientes ciudades en etapa de consolidación. Sin embargo, en 1944 se disolvió, sustituyéndose por la Dirección de Vivienda y luego por la Administración Nacional de la Vivienda (1945), que en 1947 se integró con el BHN.

En 1919 se le asignaron nuevas funciones al BHN, incluyendo el otorgamiento de préstamos a empleados públicos para la construcción o adquisición de casa propia. Pronto comenzaron a surgir nuevas modalidades para brindar financiamiento hipotecario, como el crédito recíproco, operación que consistía en círculos de ahorro organizados por empresas inmobiliarias y constructoras, para facilitar créditos a bajo costo. Sin embargo, la dinámica de la operatoria dificultaba cumplir con los contratos y la devolución de los ahorros a los depositantes, que en muchas ocasiones denunciaron prácticas especulativas y fraudulentas por parte de las sociedades de crédito. Debido a dichas dificultades el esquema se prohibió en 1949 y los créditos pasaron a manos del BHN. La entidad bancaria alegó en ese momento que había tomado medidas para contribuir con las compañías, como garantizar préstamos, pero las empresas siguieron sin cumplir con los plazos establecidos para la entrega de los préstamos.

10. Autor de numerosas obras sobre política habitacional, tales como “Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981” y “Política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, 1880-1914”.

2.2 EL ESTADO EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA: 1930-1976

Durante el segundo gobierno de Hipólito Irigoyen se aprobó el congelamiento de alquileres, luego de que se implementara en Brasil; y la prohibición de desalojos en Capital Federal y Territorios Nacionales. Sin embargo, fue a partir de 1946, durante el primer gobierno peronista, que se incorporaron las políticas sociales a las políticas públicas como funciones inherentes al Estado, siendo la política de vivienda un eje fundamental del Estado Benefactor. La política habitacional se estructuró de dos maneras. Una fue a través de la construcción directa, es decir, la edificación por parte de las distintas dependencias del gobierno entre las que figuraba el BHN. La otra fue mediante el otorgamiento de créditos gestionados a través del BHN.

En esa época se declaró la emergencia en el mercado de alquileres y se restringió la libre contratación (que duraría 30 años), en un tiempo donde el 63% de la población era inquilina, mediante un conjunto de decretos y leyes. También se aprobaron otras dos leyes que serían de gran importancia en la expansión y consolidación urbana. La Ley 13.512 de Propiedad Horizontal, que permitía el acceso a la propiedad en altura y de esta forma disminuir el costo del suelo sobre el valor de las edificaciones (1948); la Ley de venta de lotes en mensualidades (Ley 14.005 de 1950); y el aumento de la carga impositiva a terrenos baldíos. En simultáneo, se estableció una nueva Carta Orgánica del BHN (Ley 12.962 de 1947) que permitiría ampliar la oferta crediticia hacia sectores medios y medios bajos (390.000 créditos entre 1947 y 1957). El notorio cambio se plasmó en el incremento de préstamos anuales otorgados, desde 1.000 en 1946 a 54.000 en 1954 (Fernández Wagner, 2007).

Con el derrocamiento del gobierno peronista, se implementaron medidas perjudiciales para los sectores con menos oportunidades, como el descongelamiento gradual de los alquileres, la reducción del crédito hipotecario blando (con leyes de reordenamiento del sistema bancario en 1957) y el otorgamiento de un rol al BHN basado más en el ahorro y en la provisión de financiación a largo plazo. Se creó la Comisión Nacional de la Vivienda en 1955 y se reformó nuevamente la Carta Orgánica del BHN en 1957, con una mayor promoción de los incentivos privados para la construcción de viviendas.

En 1969, se implementó una provisión centralizada de viviendas con el Plan VEA (Vivienda Económica Argentina) a través de la Secretaría de Vivienda, dentro del BHN. Estos programas, con algunas modificaciones y cambio de nombre (el Plan VEA pasó a llamarse Plan 17 de Octubre), continuaron hasta 1976 (Yujnovsky, 1984).

El sistema de provisión de vivienda fue ampliándose, alcanzando no sólo a la clase media y a los asalariados agremiados. Desde 1972 en adelante se incluyó a sectores más amplios mediante el FONAVI¹¹, y por medio de políticas específicas destinadas a villas de emergencia como el PEVE (Planes de Erradicación de Villas de Emergencia, seguido por el Plan Alborada).

2.3 EL RETIRO DEL ESTADO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL: 1976-2002

La idea de la vivienda como derecho y del Estado como principal encargado de proveerla que se forjó durante el gobierno peronista se vio modificada entre 1976-2002.



FUE A PARTIR DE 1946, DURANTE EL PRIMER GOBIERNO PERONISTA, QUE SE INCORPORARON LAS POLÍTICAS SOCIALES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FUNCIONES INHERENTES AL ESTADO.

11. Creado en 1970, aunque sus funciones se delinearon en 1972, entre las cuales se encuentran la construcción de viviendas individuales o colectivas, obras de urbanización, de infraestructura, y de equipamiento comunitario complementarias. El financiamiento provenía de los aportes del 2,5% de los salarios de sus beneficiarios a cargo del empleador (complementado por importes del Impuesto a la venta del ganado vacuno y del Gravamen de emergencia sobre inmuebles urbanos), cifra que se incrementó al 5% en 1977 y volvió a reducirse a 2,18% en 1981.

Durante ese período se produjeron transformaciones que diluyeron tal función y resignificaron el rol del Estado. La reducción de la producción de viviendas o del financiamiento en políticas de vivienda por parte del Estado fue paulatina. Mientras el BHN iba perdiendo protagonismo, el FONAVI lo mantenía. El Estado pasó de ser promotor o constructor a facilitador o estimulador de acciones privadas. El gobierno de facto instaurado a partir de 1976 llevó adelante importantes reformas económicas, cuyo mantra fue la apertura económica y financiera, con el objeto de anular las políticas de industrialización e intervención del Estado.

Durante este período se observó un proceso de redistribución regresiva del ingreso, que redujo el poder adquisitivo de los sectores de medios y bajos recursos. Sumado a la puesta en vigencia de precios de mercado, mecanismos de reajuste frente a la inflación y eliminación de controles (como por ejemplo, el congelamiento de alquileres), se redujo la participación de los sectores de menores recursos en el mercado de la vivienda (Yujnovsky, 1984). El BHN se vio reducido en sus funciones por la vía de la eliminación del mecanismo de redescuentos del Banco Central que el peronismo había restablecido entre 1973 y 1976. En cambio, se volvieron a emitir las cédulas hipotecarias, instrumentos para ahorrar a mediano y largo plazo, respaldados por garantías de hipotecas sobre inmuebles. La cantidad de operatorias que se observaron desde 1978 fueron escasas, alrededor de 8.000 créditos por año.

El FONAVI fue reformado en 1977 por la Ley 21.581, adquiriendo a partir de esta normativa una mayor focalización hacia familias de recursos insuficientes, y pasando de ser un mecanismo de financiamiento a un programa de primera vivienda. Sus acciones se planificaban mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, y eran ejecutadas por los Institutos de la Vivienda de cada provincia. Los mecanismos de asignación por provincia se basaban en el déficit habitacional relativo y la situación socio-económica de cada jurisdicción.

En sintonía con la pérdida de protagonismo de los organismos destinados a facilitar el acceso a la primera vivienda, la inversión pública en vivienda que había sido del 47% durante los años 1970-1973, ascendiendo a 54% en 1974, se redujo a 26% en promedio, durante 1976-1979 (Ballent, 2010).

El foco del crédito público estuvo en los sectores de bajos recursos. Para el resto de los sectores, quedaba el crédito concedido por la banca privada y sociedades de ahorro y préstamo. Y debido a que no se intentó una salida paulatina del congelamiento de alquileres, como si lo habían intentado gobiernos anteriores¹², en 1978 y 1979 se lanzaron diversas líneas de créditos para responder a las necesidades de los inquilinos desalojados luego del descongelamiento de los alquileres (Yujnovsky 1984:224).

También se endurecieron las condiciones pactadas para los créditos al liberar la tasa de interés a las fluctuaciones del mercado y permitir que el BHN brinde créditos sin pactar previamente la tasa. El resultado fue un incremento del número de deudores hipotecarios perjudicados por la suba de las cuotas, la pérdida de la vivienda o el reintegro de capitales que superaban el valor de mercado de las unidades.

Algunas de las operatorias mediante las que actuaba el BHN en 1979 el BHN eran la operatoria 501, destinada a aquellos afectados por la ley de locaciones urbanas, con plazo de amortización a 20 años y 5% de interés. Las operatorias 801 y 802, mientras tanto, se destinaban a familias con hijos menores a 15 años, hasta un 80% del valor de tasación del inmueble, con un interés del 8%, plazo 10 años y con ajuste por el índice de precios mayoristas no agropecuarios.



LA IDEA DE LA VIVIENDA COMO DERECHO Y DEL ESTADO COMO PRINCIPAL ENCARGADO DE PROVEERLA QUE SE FORJÓ DURANTE EL GOBIERNO PERONISTA SE VIO MODIFICADA ENTRE 1976-2002.

.....

12. Por ejemplo, la ley 20.625 de 1973 restablecía un régimen de amplia protección de los inquilinos, prorrogando contratos y prohibiendo desalojos.

La operatoria 600 de 1979 redujo el plazo de los préstamos y aumentó la tasa de interés de 3% a 5%, con actualización mensual, en lugar de semestral para los créditos. De esta manera, las cuotas se fueron alejando de los ingresos familiares, lo que se tradujo en fuertes protestas por parte de las familias beneficiarias de créditos. Por ejemplo, para los beneficiarios del "Plan 25 de Mayo" en Mendoza, la relación cuota-ingreso pasó de 20% en 1977 a 55% en 1980 (Yujnovsky, 1984). Como resultado, en 1981 el Ministro de Bienestar Social anunció medidas que brindarían solución a los afectados. Se rebajó a tasa de interés al 3% nuevamente, se amplió el plazo a 30 años y se estableció la indexación semestral.

Y finalmente la circular 1.050, que fijaba un mecanismo de indexación del saldo de los créditos hipotecarios a través de un Índice de Ajuste Financiero, que reflejaba las variaciones de la tasa de interés mensual promedio ponderada de depósitos a plazo por 30 días. Ello resultó en un incremento significativo del peso de la deuda sobre los deudores y un crecimiento de las cuotas adeudadas por encima de los incrementos salariales, lo cual volvió insostenible el cumplimiento de los pagos.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), el BHN incrementó su participación dentro del mercado inmobiliario, pero el descontrol inflacionario y una economía sofocada por las obligaciones externas limitaron la dinamización de las políticas públicas en la materia. Por otra parte, la indexación afectó al mercado inmobiliario y a las condiciones de acceso a la vivienda a través de los aumentos de los alquileres y las deudas hipotecarias.

El principal mecanismo de financiamiento utilizado por el BHN en aquella época fueron los redescuentos del Banco Central, lo que sumaba un problema a mediano plazo por los desbalances entre activos y pasivos que provocaba en las cuentas de la entidad. Esta situación derivó en la intervención del BHN en 1987 y en la suspensión de sus actividades como banco minorista en 1990. Como parte de su reestructuración, se redujo su personal, cerró más de la mitad de las sucursales y transfirió su cartera de depósitos al Banco de la Nación Argentina.

En cuanto al FONAVI, se observó una baja recuperación de los fondos otorgados, altos costos y distorsiones en su funcionamiento debido a la detención de las obras cada vez que se negociaban ajustes en los costos (Cristini y Moya, 2004).

En la década de los 90s, las políticas volvieron a tener una orientación pro mercado y tanto el BHN como el FONAVI fueron reestructurados. El BHN fue transformado primeramente en Banco Mayorista y luego en Sociedad Anónima sujeta a privatización, que se hizo efectiva parcialmente en 1998.

Entre 1991 y 2001 el crédito hipotecario creció 136% en términos reales y los plazos se extendieron, pero esta mejora se dio a la par de la casi plena dolarización de las operaciones, que alcanzó un 96,4% del total hacia 2001. Los beneficiarios de este tipo de crédito fueron las clases medias y altas, respaldados por empleos formales. Además, los créditos emitidos con tasas variables incrementaron su participación desde un 54,8% a 64,4% (Cristini y Moya, 2004).

Esta dinámica mostraba un riesgo a mediano plazo, tanto para las entidades bancarias como para los deudores. En el primer caso, debido a que los depósitos eran percibidos en pesos y los créditos otorgados en dólares. Y en el segundo caso, porque existía un descalce entre la moneda en que se percibían los salarios y la que se utilizaba para honrar las cuotas.



TAMBIÉN SE ENDURECIERON LAS CONDICIONES PACTADAS PARA LOS CRÉDITOS AL LIBERAR LA TASA DE INTERÉS A LAS FLUCTUACIONES DEL MERCADO Y PERMITIR QUE EL BHN BRINDE CRÉDITOS SIN PACTAR PREVIAMENTE LA TASA.

Si bien el BHN fue privatizado, en teoría mantenía su objetivo de desarrollar actividades de promoción social en el área habitacional. Sin embargo, en la práctica cambió sus metas, focalizándose en el segmento de ingresos medios. A partir de dicha transformación, la banca estatal perdió participación en el sector de créditos hipotecarios, del 62% en 1995 a 34% en 2001. Y el BHN en particular redujo su participación desde 34,3% en 1994 a 17,3% en 2001 (Banzas y Fernández, 2007).

En cuanto al FONAVI, se modificó la composición de los recursos percibidos por la institución. En lugar de financiarse con contribuciones salariales, pasó a hacerlo mediante un Impuesto a los Combustibles Líquidos, a fin de reducir los costos laborales, garantizando un aporte mínimo mensual a compensarse por el Tesoro Nacional si lo recaudado no era suficiente (Ley 23.966 de 1991). Además, se descentralizó la administración de los recursos y la ejecución pasó a los Institutos de la Vivienda Provinciales (Ley 24.130 de 1992); reservando a la administración nacional la provisión de recursos y la auditoría de ejecución. En 1995 se creó el Sistema Federal de la Vivienda, integrado por el FONAVI, organismos responsables de aplicar la Ley y el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).

Luego de la descentralización, parte de los fondos del FONAVI comenzaron a destinarse a otros fines, restándole importancia a la cuestión habitacional. En 1999 esta situación se permitió por ley, con un tope del 50% de los fondos (Ley 25.235 de 1999). Esto llevó a que la heterogeneidad de las provincias se viera reflejada en la forma de destinar los recursos a la política habitacional y los resultados obtenidos por ello.

Relegado el rol del Estado para proveer viviendas, el protagonismo lo adquirió el mercado, con un aumento del stock de créditos de alto riesgo, y focalizados en sectores de altos ingresos. Durante los años de la Convertibilidad, la desigualdad medida como la brecha entre el decil más alto y el más bajo por hogares creció desde 19,0 a 40,0, reduciendo aún más el público que podía acceder a dichos créditos y enfrentar los pagos que implicaba.

La situación económica en constante deterioro culminó con la crisis de 2001, la peor de la historia argentina. La crisis trajo consigo diversas medidas para evitar la ejecución de garantías e hipotecas, y las deudas contraídas en dólares fueron pesificadas. La pesificación de los contratos de alquiler obligó a la renegociación con la prohibición de pactarlos en dólares o indexados. Se produjo una fuerte caída de depósitos y préstamos, que comenzaron a recuperarse en 2004, y los créditos hipotecarios en 2005. Sin embargo, los volúmenes de los créditos eran inferiores a los de los '90.



DURANTE EL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989), EL BHN INCREMENTÓ SU PARTICIPACIÓN DENTRO DEL MERCADO INMOBILIARIO.

3. LA POLÍTICA HABITACIONAL RECIENTE: 2003-2015

Con una economía en recuperación y un sector bancario y financiero extremadamente golpeado, a partir de 2003 se retomaron las obras públicas, especialmente en materia habitacional.

La fuerte inversión en materia de vivienda (una ejecución financiera que superó los \$2.500 millones anuales) alcanzó valores históricos. Sólo en dos oportunidades anteriores (Primer Plan Quinquenal de Perón y en los años '70) se construyeron tantas viviendas anuales con fondos públicos en las grandes ciudades (Fernández Wagner, 2006).

3.1 SOLUCIONES HABITACIONALES Y CALIDAD DE LA VIVIENDA

En 2004 se impulsó el Programa Federal de Construcción de Viviendas, con el fin de atender a los hogares de bajos recursos que carecían de una vivienda, y a la vez fortalecer el proceso de reactivación económica de la industria de la construcción. Dicho programa implicó un aporte del gobierno nacional de aproximadamente \$3.900 millones de pesos, la construcción de 120.000 viviendas y la generación de 360.000 puestos de trabajo.

En simultáneo, se crearon diversos programas complementarios. A continuación, una breve descripción de ellos:

- Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios, que consiste en el financiamiento directo de la Nación para la ejecución de obras de vivienda, que se realizan mediante convenios con los respectivos municipios.
- Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, que implica el financiamiento de la Nación para la urbanización integral de villas y asentamientos precarios.
- Subprograma Federal para el Mejoramiento del Hábitat Urbano, Obras de Infraestructura y Obras Complementarias, que consiste en el financiamiento desde Nación para obras de infraestructura y obras complementarias imprescindibles para la habilitación de las viviendas correspondientes a cualquiera de los Programas Federales.
- Subprograma Federal de Terminación de Viviendas, que implica el financiamiento de la Nación para la reactivación de obras paralizadas, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

Y para recuperar el rol del FONAVI, que se vio reducido luego de su descentralización, se llevaron a cabo el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de cuota FONAVI y el Programa Federal de Reactivación de obras FONAVI. En el primer caso se buscó mejorar la calidad de gestión del Sistema Federal de Vivienda, priorizando el recupero de las inversiones FONAVI, como fuente genuina de retroalimentación del Sistema y como ratificación plena del principio de solidaridad, que anima la acción en el campo de la vivienda social. Por su parte, el Programa Federal de Reactivación de obras FONAVI implicó la reactivación de los planes de vivienda financiados con los recursos provenientes de dicho Fondo, y ejecutados por los organismos provinciales, a través del aporte de un financiamiento no reintegrable del Gobierno Nacional. Se llevó a cabo en dos etapas, denominadas Reactivación I y Reactivación II. Ambas etapas significaron la solución habitacional para 44.000 familias argentinas.

Entre 2003 y 2009 la participación del gasto público social en vivienda con respecto al total del gasto público mostró un aumento del 8,7% respecto a la década de los '90. Y ello permitió, como se destacó previamente, la puesta en marcha de una amplia variedad de programas destinados a trabajar sobre el problema habitacional del país.

Durante el período 2003-2012, el Gasto en Vivienda y Urbanismo de la Administración Pública Nacional pasó a promediar un 0,3% en términos del PIB, luego de haber sido prácticamente nulo entre los años 1995 y 2002. En 2013 y 2014 el ratio alcanzó un promedio de 0,5% debido al impacto positivo que tuvo el programa PRO.CRE.AR. dentro del gasto social.



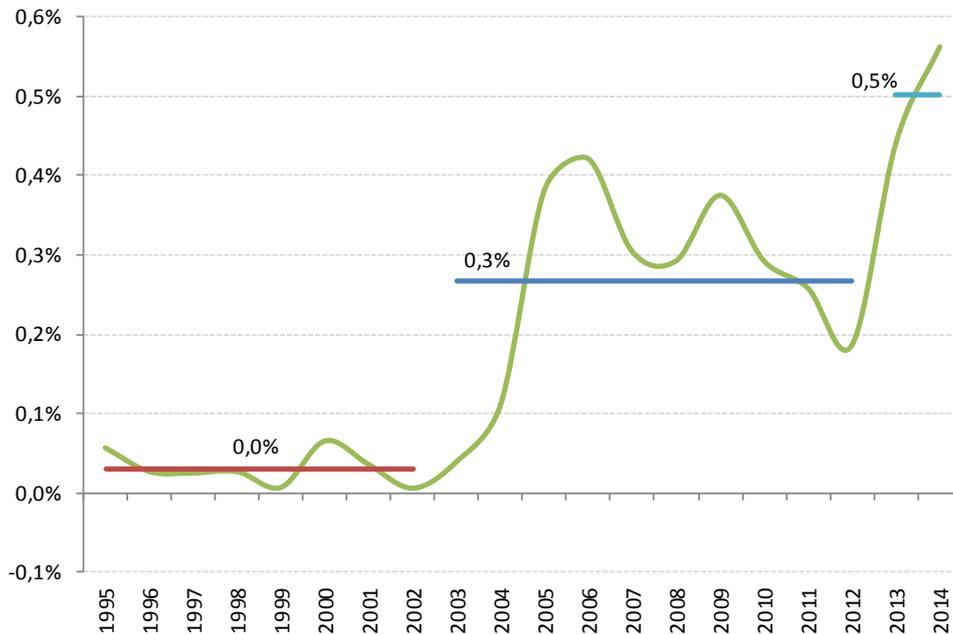
EN 2004 SE IMPULSÓ EL PROGRAMA FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS, CON EL FIN DE ATENDER A LOS HOGARES DE BAJOS RECURSOS QUE CARECÍAN DE UNA VIVIENDA.

GRÁFICO 1

GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Como porcentaje del PIB

Fuente: MECON.



En base a datos obtenidos de los dos últimos censos (2001 y 2010) se puede notar una mejora en los indicadores relacionados con el tipo de vivienda habitada. Se observa en el total país una disminución de los tipos de vivienda que suponen un mayor nivel de precariedad habitacional, tanto en términos absolutos como relativos.

CUADRO 1. VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS SEGÚN TIPO. AÑOS 2001-2010. TOTAL PAÍS

Tipo de Vivienda	Año			
	2001		2010	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Total viviendas ocupadas	9.712.661	100,0	11.317.507	100,0
Casa	7.528.573	77,5	8.930.534	78,9
Rancho	217.281	2,2	174.920	1,5
Casilla	266.322	2,7	202.310	1,8
Departamento	1.579.569	16,3	1.896.124	16,8
Pieza/s en inquilinato	72.291	0,7	67.765	0,6
Pieza/s en hotel o pensión	24.278	0,2	22.802	0,2
Local no construido para habitación	20.492	0,2	18.370	0,2
Vivienda móvil	3.855	0,0	4.682	0,0

Fuente: elaboración de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2001 y 2010 del INDEC.



DURANTE EL PERÍODO 2003-2012, EL GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL PASÓ A PROMEDIAR UN 0,3% EN TÉRMINOS DEL PIB, LUEGO DE HABER SIDO PRÁCTICAMENTE NULO ENTRE LOS AÑOS 1995 Y 2002.

Un aspecto importante de las condiciones de habitabilidad es la provisión de agua a los hogares. En el año 2010 el 83,9% de los hogares contaban con acceso al agua corriente, mejorando su condición respecto del año 2001, cuando se alcanzaba a un 80,1%. También se observaron disminuciones en el valor relativo de las viviendas que se proveen de agua de forma deficitaria.

CUADRO 2. HOGARES SEGÚN PROVISIÓN POR PROCEDENCIA DE AGUA. AÑOS 2001-2010. TOTAL PAÍS

Provisión por procedencia de agua	Años	
	2001	2010
Red pública (agua corriente)	80,1	83,9
Perforación con bomba	12,8	12,4
Otros	7,1	3,7
Total	100	100
Total absoluto	10.073.625	12.171.675

Fuente: elaboración de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base a información del Censo 2001 y 2010 del INDEC

También se observa una mejora en la proporción de hogares con servicio sanitario básico. En 2010 el 53,2% del total de los hogares estaban provistos de un sistema de desagüe adecuado y el 87,3% con disponibilidad de inodoro con arrastre de agua.

CUADRO 3. HOGARES CON SERVICIO SANITARIO BÁSICO

Total de hogares		Disponibilidad de baño e		Sistema de desagüe a		Sistema de desagüe	
2001	2010	2001	2010	2001	2010	2001	2010
10.073.625	12.171.675	83,1	87,3	48,4	53,2	26,7	24,6
Variación 2010 / 2001							
+ 20,8%		+ 4,2 p.p.		+ 4,8 p.p.		- 2,1 p.p.	

Además de revitalizar el FONAVI y de implementar diversos planes Federales para avanzar en una mejora de la situación habitacional del país, a partir de 2012 se le devolvió al BHN el rol protagónico que había tenido en décadas pasadas en la financiación de créditos hipotecarios. Este rol protagónico aparece de la mano de la creación en junio de 2012 del programa PRO.CRE.AR. Bicentenario.

3.2 PRO.CRE.AR. BICENTENARIO

El PRO.CRE.AR. Bicentenario es una iniciativa que ofrece créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, adquisición (de viviendas a estrenar o de desarrollos urbanísticos, construidos por el mismo programa), termi-



EL PRO.CRE.AR. BICENTENARIO ES UNA INICIATIVA QUE OFRECE CRÉDITOS HIPOTECARIOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN, ADQUISICIÓN, TERMINACIÓN Y REFACCIÓN DE VIVIENDAS.

nación y refacción de viviendas. El programa posee tres grandes objetivos:

- Atender las necesidades habitacionales, contemplando las distintas condiciones socioeconómicas y las situaciones familiares.
- Impulsar la actividad económica a través del incentivo a la construcción de viviendas.
- Generar empleo mediante mano de obra directa e indirecta.

En la línea Construcción, el plazo del crédito es de entre 20 y 30 años, con un monto máximo de \$ 650.000 (en su origen, era de \$ 500.000). El porcentaje de financiación de la compra y/o construcción va desde el 80% a 100% y la relación cuota-ingreso puede llegar hasta el 45%. Las tasas nominales fluctúan entre el 2% y el 14% en función del rango de ingresos del adjudicatario, y a partir del segundo año se modifican según la variación salarial, con un tope de incremento de entre 4% y 18%. Estas tasas son bajas en comparación a la variación de los sueldos. Esto puede comprobarse al observar el Índice de Salarios, que se incrementó notablemente durante los últimos años (año 2012: nivel general 26,8%, privado 30,3%; 2013: general, 25,1%, privado 24,7%; 2014: general 32,8%, privado: 30,4%) y el nivel promedio en las paritarias (2012: 23,9%; 2013: 25,3% y 2014: 29,8% anual). La adjudicación de los créditos se realiza mediante sorteos realizados por la Lotería Nacional, como garantía de confiabilidad y transparencia.

El financiamiento del Programa se realiza con la participación de diversos organismos públicos (como ANSES y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas). El Tesoro Nacional aporta aproximadamente el 50% de los fondos para la conformación del Fondo Fiduciario PRO.CRE.AR. Bicentenario, y garantiza todas las emisiones de deuda. Por su parte, el Estado Nacional otorga tierras fiscales urbanas para la conformación inicial del patrimonio de dicho fondo. ANSES invierte a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en el Fondo Fiduciario de acuerdo a criterios de rentabilidad y seguridad. Finalmente, el BHN implementa el otorgamiento y cobro de los créditos.

Las líneas de crédito que otorga el programa son las siguientes:

- Construcción: Destinada a familias que cuenten con un terreno propio o de un familiar directo y que deseen acceder a un crédito hipotecario para la construcción de una vivienda única, familiar y de ocupación permanente.
- Ampliación y terminación: Línea destinada a familias que cuenten con una vivienda construida ya sea en un terreno propio o de un familiar directo y que deseen ampliar o terminar la misma.
- Refacción: Destinada a obras y/o trabajos a realizar en una vivienda habitable, que requiera mejoras en deficiencias parciales o mantener el grado de conservación de la vivienda, procurando optimizar su estado y valor.
- Compra de terreno y construcción: Destinada a familias que aún no disponen de un terreno y quieren construir su vivienda. Tiene como objetivo financiar la compra de hasta el 100% del valor del terreno y hasta el 100% del proyecto de obra restante.
- Compra de vivienda a estrenar: Línea de crédito destinada exclusivamente



DESDE SU
CREACIÓN EN
JUNIO DE 2012 A
OCTUBRE DE 2015,
SE LOGRARON
CASÍ 173.000
SOLUCIONES
HABITACIONALES.

para la compra de Vivienda Única, Familiar y de Ocupación Permanente. La financiación es de hasta un 80% del valor de compra de un departamento o casa a estrenar de hasta 100 m².

- Desarrollos urbanísticos: Destinada a familias que no poseen terreno propio y que deseen acceder a una de las viviendas construidas por el Programa, a través de los diversos emprendimientos urbanísticos.

Desde su creación en junio de 2012 a octubre de 2015, se lograron más de 150.000 soluciones habitacionales, con líneas que incluyen la construcción, ampliación, adquisición de terreno y construcción y compra de vivienda, entre otras. El monto aprobado fue de \$ 43.694 M., con 29.665 viviendas terminadas y en construcción por medio de desarrollos urbanísticos, de los cuales el 34,1% se ubicó en la Provincia de Buenos Aires, seguido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el 13,1% y Mendoza con un 10,7%.

CUADRO 4. SOLUCIONES DE VIVIENDA, STOCK A OCTUBRE 2015

Línea	Soluciones de vivienda	Monto aprobado (millones de \$)	Monto desembolsado (millones de \$)	Monto aprob./Monto desemb.
Ampliación	17.353	3.389	2.852	84,2%
Terreno + Construcción	17.274	8.220	6.818	82,9%
Construcción	78.701	27.084	23.829	88,0%
Damnificados	2.097	109	107	98,2%
Refacción	34.004	3.169	3.047	96,2%
Adquisición de Vivienda	1.163	595	595	100,0%
Total	150.592	42.566	37.248	87,5%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El impacto de las acciones que el Gobierno Nacional ha desarrollado a través de los numerosos programas implementados se visualiza en el Gráfico 2 donde se muestra el total de viviendas construidas, mejoradas y en ejecución. Se logró recuperar la dinámica de la política habitacional del país que había sufrido una fuerte baja desde fines de los '90, producto de la descentralización del FONAVI que permitió que parte de los recursos dirigidos a viviendas las provincias los destinaran a otros fines.

A partir de 2004, con la puesta en marcha de una política habitacional activa a través de diversos planes federales y la recuperación del FONAVI se logró alcanzar un máximo en 2008. Posteriormente, con el inicio de operaciones del PROCREAR, la cantidad de viviendas y soluciones habitacionales llevadas a cabo volvieron a mostrar un valor no observado nunca en por lo menos 40 años.



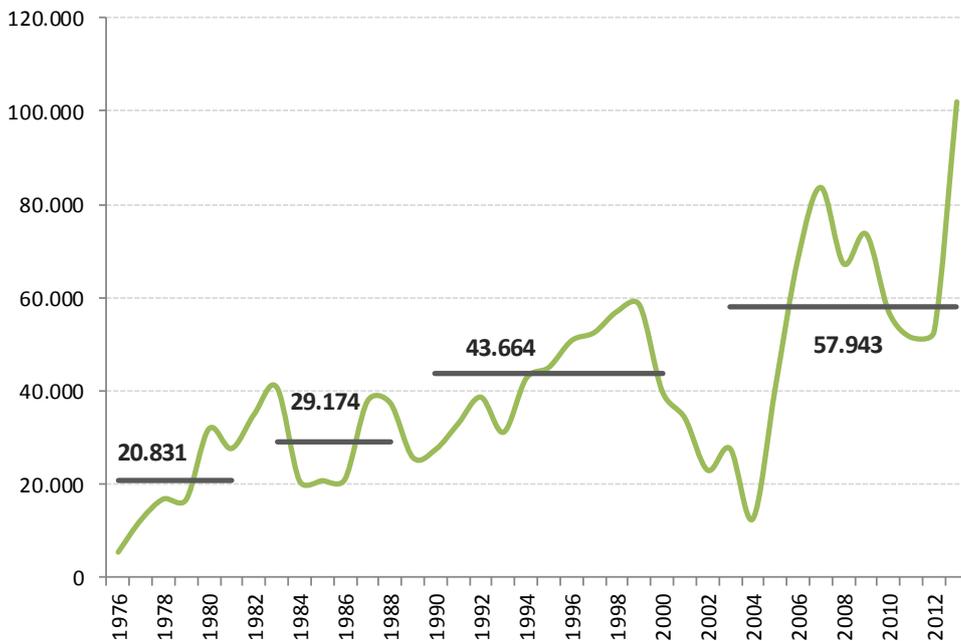
SE LOGRÓ RECUPERAR LA DINÁMICA DE LA POLÍTICA HABITACIONAL DEL PAÍS QUE HABÍA SUFRIDO UNA FUERTE BAJA DESDE FINES DE LOS '90.

GRÁFICO 2

TOTAL DE VIVIENDAS Y SOLUCIONES HABITACIONALES LLEVADAS A CABO POR EL ESTADO NACIONAL

FONAVI, Programas Federales y PRO.CRE.AR.

Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

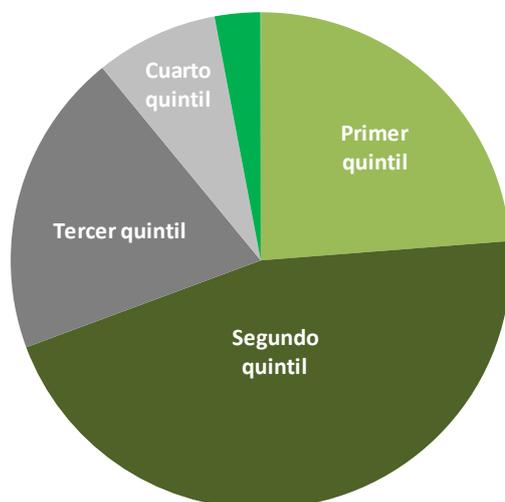


A diferencia de los créditos otorgados en períodos pasados, el PRO.CRE.AR ha priorizado llegar a los sectores medios y bajos. Por ello, más de la mitad de las soluciones habitacionales se han dirigido a los dos quintiles de menores ingresos.

GRÁFICO 3

SOLUCIONES POR SEGMENTO DE INGRESOS

Fuente: Banco Hipotecario Nacional.



A DIFERENCIA DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS EN PERÍODOS PASADOS, EL PRO.CRE.AR HA PRIORIZADO LLEGAR A LOS SECTORES MEDIOS Y BAJOS.

Como puede observarse en los dos gráficos anteriores, la política habitacional de la última década apuntó no sólo a brindarle acceso a la primera vivienda los sectores medios y bajos, sino a superar el pico de soluciones habitacionales observado en 40 años. A la par, se le devolvió al BHN un rol primordial en la gestión de créditos hipotecarios.



LAS DIFICULTADES A LA HORA DE OBTENER FINANCIAMIENTO CON DESTINO A LA COMPRA DE LA PRIMERA VIVIENDA SON UN OBSTÁCULO QUE PREVALECE A TRAVÉS DE LOS AÑOS, NO SÓLO EN NUESTRO PAÍS SINO TAMBIÉN EN TODA AMÉRICA LATINA.

4. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo explica el recorrido histórico de la política habitacional en Argentina. Originalmente, los créditos entregados por el BHN estaban destinados a sectores de altos ingresos. Si bien con posterioridad se intentó facilitar el acceso a la vivienda a sectores más populares, recién durante el primer gobierno peronista la política de vivienda se convirtió en un eje fundamental dentro de las funciones propias del Estado Benefactor, a través de la construcción directa y otorgamiento de créditos.

Con el derrocamiento del gobierno peronista, se implementaron medidas perjudiciales para diversos sectores de la sociedad, como el descongelamiento gradual de los alquileres, la reducción del crédito hipotecario y un rol del BHN basado más en el ahorro y en la provisión de financiación a largo plazo.

El rol del Estado como promotor o constructor de viviendas se vio modificado entre 1976 y 2002. Mientras el BHN fue perdiendo protagonismo y finalmente privatizado, el FONAVI se mantuvo pero con una importante descentralización de sus funciones y un cambio en sus fuentes de financiamiento. El pase a manos privadas de parte de las acciones del BHN derivó en una reorientación de los créditos hacia los sectores medios.

A partir de 2003, con una economía en recuperación y un sector bancario y financiero extremadamente golpeado, se retomaron las obras públicas, especialmente en materia habitacional. Se impulsó el Programa Federal de Construcción de Viviendas y se llevaron a cabo el Programa Federal de Fortalecimiento y Optimización del Recupero de cuota FONAVI y el Programa Federal de Reactivación de obras FONAVI.

Entre 2003 y 2009 la participación del gasto público social en vivienda con respecto al total del gasto público mostró un aumento del 8,7% respecto a la década de los '90. También volvió a cobrar relevancia el BHN a través de la financiación de créditos hipotecarios. Desde su creación en junio de 2012 a octubre de 2015 se realizaron casi 173.000 soluciones de vivienda, con líneas que incluyen la construcción, ampliación, adquisición de terreno y construcción y compra de vivienda, entre otras.

No obstante, las dificultades a la hora de obtener financiamiento con destino a la compra de la primera vivienda son un obstáculo que prevalece a través de los años, no sólo en nuestro país sino también en toda América Latina. Medidas tales como los Programas Federales de Vivienda y el PRO.CRE.AR. resultan de gran importancia para la reducción del déficit habitacional y en este sentido es que debe avanzarse. Como se observó a través de los años, cuando las soluciones se dejan en manos del sector privado, solo se benefician aquellos sectores bien posicionados. Por ello, para que los beneficios de las políticas públicas lleguen hasta los estratos de menores ingresos, se requiere un Estado activo que formule e implemente políticas que mejoren la calidad de vida de toda la sociedad ■

BIBLIOGRAFÍA

- » Ballent, Anahi (2010), "Los nuevos mosaicos: políticas de vivienda y cultura del habitar", en El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002), Buenos Aires: Edhasa, 2010. 2 v ISBN 978-987-628-096-9978-987-628-097-6.
- » Banzas, A. y Fernández, L. (2007), "El financiamiento a la vivienda en Argentina: historia reciente, situación actual y desafíos", Documento de Trabajo N° 18, CEFIDAR.
- » Capello, M. y Galassi G. (2011), "Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina", Monitor Fiscal, Año 6 - Edición N° 19, IERAL.
- » Cravino, María Cristina (2006), "Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana". Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 280 p ISBN 987-9300-86-6.
- » Cristini, M. y Moya, R. (2004), "Las instituciones del financiamiento de la vivienda en Argentina", Documento de Trabajo N°498, Banco Interamericano de Desarrollo.
- » Cuenin, F. y Moya, R. (2010), "Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007): ¿Cambiaron también los resultados habitacionales?", Nota Técnica IDB-TN-190, BID.
- » Fernández Wagner, R. (2007), "La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina", XIII Encuentro de la Red Ulacav y V Jornada internacional de Vivienda Social.
- » Lentini, Mercedes (2005), "Política habitacional de argentina y chile durante los noventa. Un estudio de política comparada", Revista INVI N° 55, Noviembre 2005, Volumen 20: 139 a 153.
- » Yujnovsky, Oscar (1984), "Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981", Grupo Editor Latinoamericano, Volumen I de la Colección Estudios Políticos y Sociales.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO 2004-2013

LA METODOLOGÍA Y LAS SERIES DE DATOS SE ENCUENTRAN DISPONIBLES EN EL SIGUIENTE LINK:

<http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/otras-publicaciones/>

1. INTRODUCCIÓN



El Gasto Público es la principal herramienta con la que cuenta el Estado para redistribuir el ingreso, generar empleo, garantizar un piso de protección social, realizar inversiones en infraestructura y proveer servicios públicos para todos los habitantes del país.

Para ello, se requiere que estas inversiones sean financiadas y ejecutadas tanto por el Estado Nacional, como por los Estados Provinciales y Municipales. De acuerdo con esto, calcular el Gasto Público Consolidado (GPC) constituye un instrumento de política fundamental que permite dimensionar la totalidad de acciones que llevan a cabo los tres niveles de gobierno.

Dada la importancia que adquiere la presencia del Estado en el desarrollo económico y social de nuestro país, el presente trabajo analiza la evolución del GPC para el periodo 2004-2013, distinguiendo el rol que ocupa cada uno de los niveles de gobierno. Con el objetivo de examinar el destino del gasto, la investigación se centra principalmente en la clasificación por finalidad y función.

Este trabajo cuenta con tres secciones. La primera presta especial atención a la evolución del GPC haciendo hincapié en la distribución del gasto por nivel de gobierno. La siguiente sección detalla cada una de las finalidades y las principales funciones que las componen. En la tercera sección, se esbozan las conclusiones finales. Por último el documento cuenta con un Anexo metodológico¹³.



EL GASTO PÚBLICO ES LA PRINCIPAL HERRAMIENTA CON LA QUE CUENTA EL ESTADO PARA REDISTRIBUIR EL INGRESO, GENERAR EMPLEO, GARANTIZAR UN PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL, REALIZAR INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA Y PROVEER SERVICIOS PÚBLICOS PARA TODOS LOS HABITANTES DEL PAÍS.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

2. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO 2004-2013

2.1 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR NIVEL DE GOBIERNO

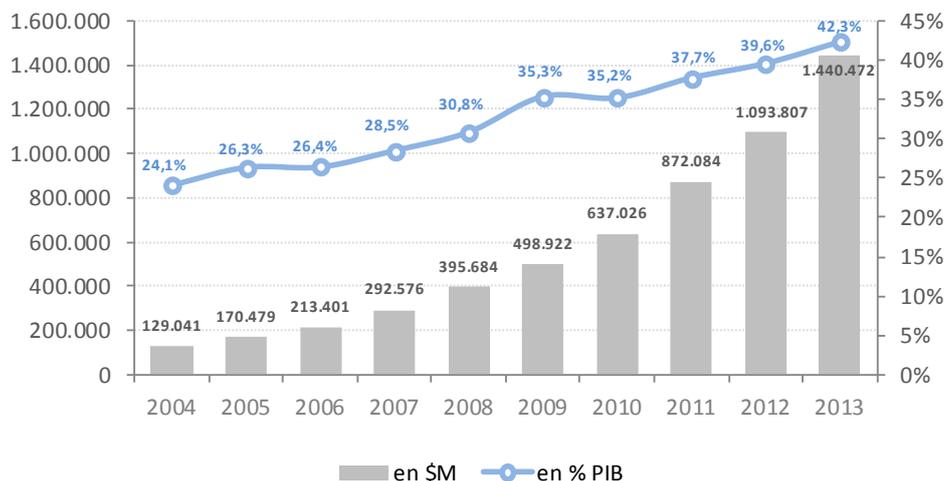
Estudiar la evolución del GPC permite dar cuenta de la relevancia de la presencia del Estado como motor del desarrollo económico y social de nuestro país. En términos generales, en los últimos diez años, el GPC muestra una tendencia creciente, representando, en promedio, el 32,6% del PIB. Mientras que en 2004 dicho ratio asciende a 24,1%, en 2013 se alcanza el valor máximo de la serie superando el 42% (18 p.p. más que en 2004). Esto demuestra un claro crecimiento en la intervención estatal, posicionando al Estado como principal agente hacedor de políticas tendientes a fomentar el crecimiento económico y la inclusión social. En términos nominales, entre dichos años el GPC crece más de 10 veces, evolucionando a un ritmo estable a partir de 2005, tal como se desprende del Gráfico 1.

GRÁFICO 1

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO, 2004–2013

En millones de \$ y en porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INDEC].



Si se analizan las trayectorias del gasto y del Producto Interno Bruto (PIB), se observa que el primero acompaña el ritmo de crecimiento del segundo en todo el período analizado, aunque a una tasa superior, a excepción de 2006 y 2010. Cabe destacar el papel contracíclico del gasto durante el período 2008-2009. Mientras que en 2009, por el contexto de crisis internacional, el PIB se incrementa sólo un 9,9%, el GPC evoluciona a una tasa del 25,8%, evidenciando su rol como sostenedor de la economía.



EL GPC MUESTRA UNA TENDENCIA CRECIENTE, REPRESENTANDO, EN PROMEDIO, EL 32,6% DEL PIB.

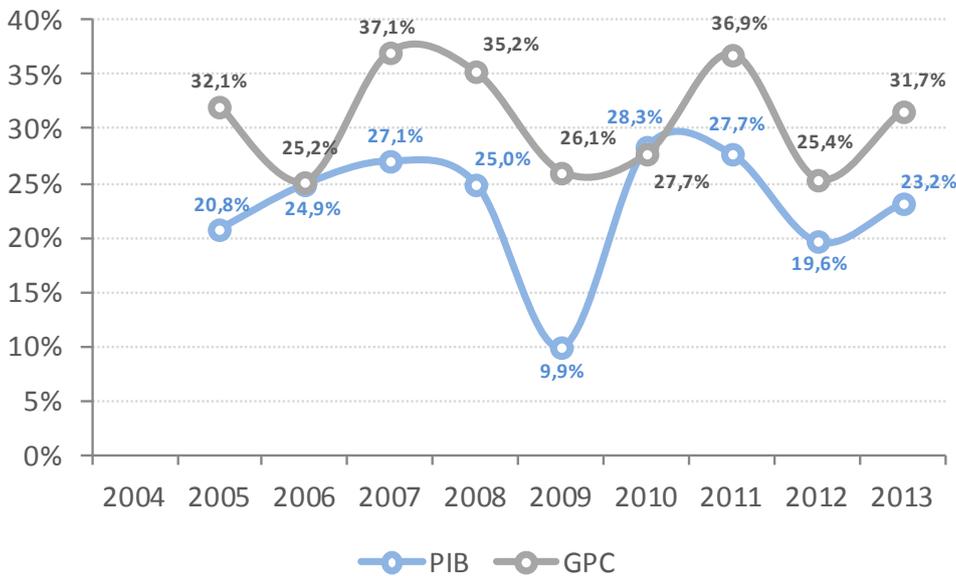
13. El Anexo metodológico incluye tanto el universo bajo análisis, así como también el criterio de imputación, la etapa de registro y las fuentes de información.

GRÁFICO 2

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO Y PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2005-2013

En variación interanual

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



EL IMPORTANTE ROL DEL ESTADO NACIONAL EN LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SE VISUALIZA TANTO DESDE SU ACCIÓN DIRECTA COMO EN EL FINANCIAMIENTO DE UNA PARTE SIGNIFICATIVA DEL GASTO PROVINCIAL Y MUNICIPAL.

Considerando el criterio de imputación del gasto por nivel de gobierno ejecutor¹⁴, al interior del GPC puede distinguirse el gasto devengado tanto del Estado Nacional, como el de los Estados Provinciales y Municipales.

En primer lugar, se encuentra el Gasto Nacional, que constituye el principal actor dentro de la estructura consolidada, presentando una participación promedio del 53%. De hecho, a lo largo de todo el período, ésta se incrementa paulatinamente alcanzando en 2013 el 56% (6 p.p. más que en 2004). Sin embargo, cabe destacar que el importante rol del Estado Nacional en la ejecución de políticas públicas se visualiza tanto desde su acción directa (como ejecutor), como en el financiamiento de una parte significativa del gasto provincial y municipal.

El gasto público llevado a cabo por las Provincias contribuye de manera significativa al GPC. El mismo pasa de representar el 10% del PIB en 2004 a 15% en 2013. Sin embargo, resulta necesario destacar aquí la pérdida de relevancia en la estructura del GPC en los últimos años, reduciéndose 5 p.p. entre 2004 y 2013. Esto último es producto del mayor crecimiento del gasto nacional que se duplica en igual período (de 12% a 24% del PIB).

Por último, el gasto del consolidado municipal presenta en todo el período analizado una participación promedio del 8% y constituye aproximadamente el 3% del PIB. Esto se explica principalmente por el peso que tienen los Servicios Urbanos en el gasto municipal (42% en promedio).

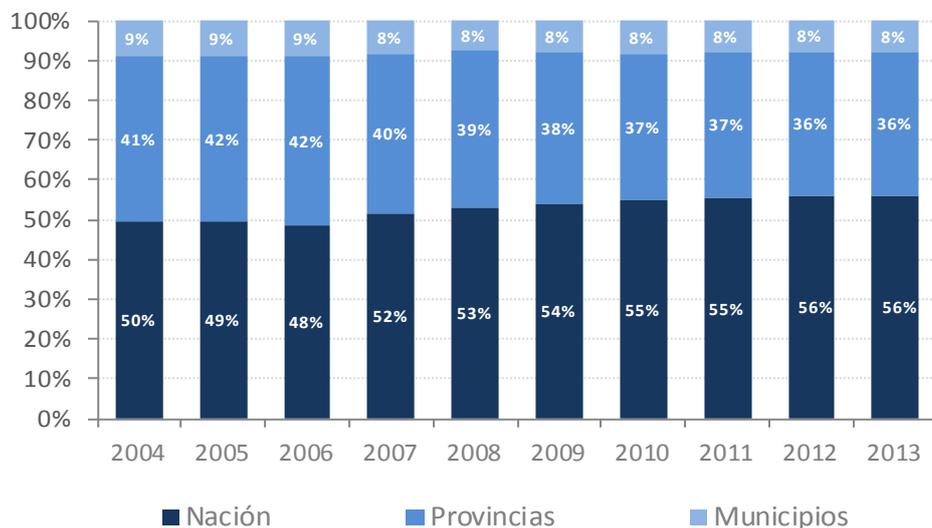
14. El gasto se imputa en el nivel de gobierno que lo ejecuta y no en aquel que lo financia, por tanto las transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales se contemplan en estos últimos, tal es el caso del Fondo Nacional de Incentivo Docente, Programa Federal de Vivienda, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, entre los más relevantes.

GRÁFICO 3

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR NIVEL DE GOBIERNO 2004–2013

En porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



La estructura plasmada en el Gráfico 3 deviene de las competencias que cada nivel de gobierno ha adquirido a lo largo de la historia. En este sentido, cada uno de los mismos cuenta con obligaciones en relación a las áreas en las cuales interviene mediante la ejecución del gasto público.

Por un lado, el Estado Nacional tiene como responsabilidad principal la inversión en materia de Seguridad Social (Jubilaciones y Pensiones, Obras Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – ex PAMI). Dicha inversión se engloba dentro de la finalidad Servicios Sociales, a la cual la Nación destina, aproximadamente, dos terceras partes de su gasto público total. No obstante, la inversión nacional alcanza también otras áreas relevantes tales como Educación Superior, Vivienda, Obras de Infraestructura, Justicia, Defensa y Seguridad y Subsidios al consumo de los hogares (principalmente Energía y Transporte).

Las Provincias, por su parte, tienen a cargo el gasto público destinado a Educación Básica, Salud (hospitales) y Seguridad Interior (Policía Provincial), entre otras. Estos fines ocupan un lugar de gran importancia al interior del gasto público provincial y abarcan, aproximadamente, más de la mitad del mismo.

Finalmente, los Municipios tienen como principal potestad el mantenimiento de buena parte de la infraestructura urbana y otros servicios urbanos, tales como alumbrado público, barrido, limpieza y mantenimiento de espacios públicos, entre otros. A su vez, con un grado menor, los municipios invierten en centros de salud locales y establecimientos de educación inicial.



EL ESTADO NACIONAL TIENE COMO RESPONSABILIDAD PRINCIPAL LA INVERSIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

3. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR FINALIDAD Y FUNCIÓN

El análisis por destino del gasto permite dimensionar el alcance de las acciones públicas, distinguiendo los diversos tipos de bienes y servicios provistos a la sociedad. El siguiente gráfico refleja que la inversión en Servicios Sociales es la que absorbe la mayor participación a lo largo de toda la serie (64% en promedio). Esto refleja el elevado grado de compromiso del Estado en materia de Protección Social dejando entrever su rol protagónico en la inclusión social.

GRÁFICO 4

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR FINALIDAD, 2004–2013

En porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis Política Fiscal y de Ingresos.

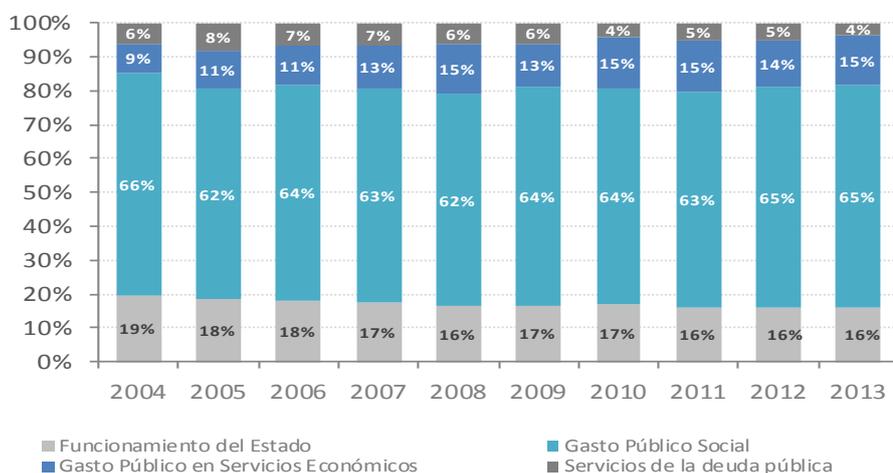
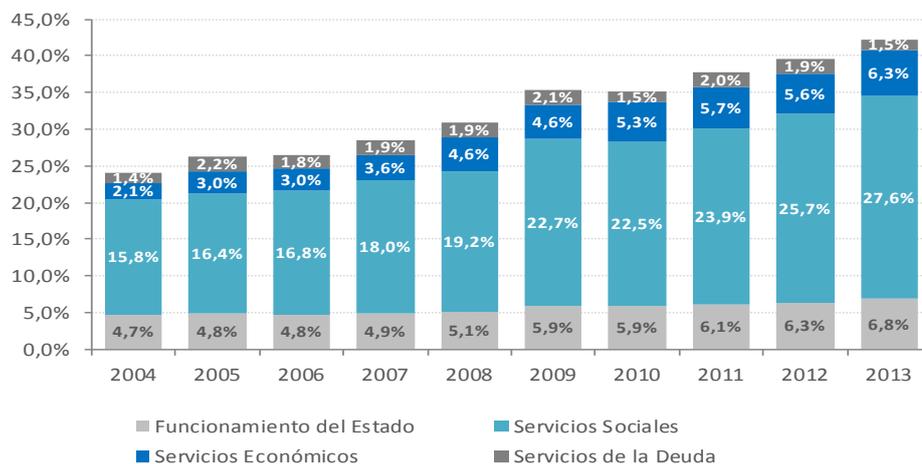


GRÁFICO 5

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR FINALIDAD, 2004–2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



LA INVERSIÓN EN SERVICIOS SOCIALES ES LA QUE ABSORBE LA MAYOR PARTICIPACIÓN A LO LARGO DE TODA LA SERIE.

El rubro Funcionamiento del Estado ocupa el segundo lugar en orden de importancia (17%, en promedio), a pesar de que año a año pierde relevancia (-3 p.p. entre 2004 y 2013). En contraposición, la inversión en Servicios Económicos muestra una tendencia creciente en lo que respecta a su participación en el GPC, debido principalmente a la significatividad que adquieren los subsidios al transporte y a la energía. Dicho comportamiento se traduce en un incremento de 6 p.p. entre 2004 y 2013. Por último, los Servicios de Deuda muestran un descenso de 2 p.p. de participación entre 2004 y 2013, manteniéndose constantes en términos del PIB, producto de la política de desendeudamiento.

3.1 SERVICIOS SOCIALES

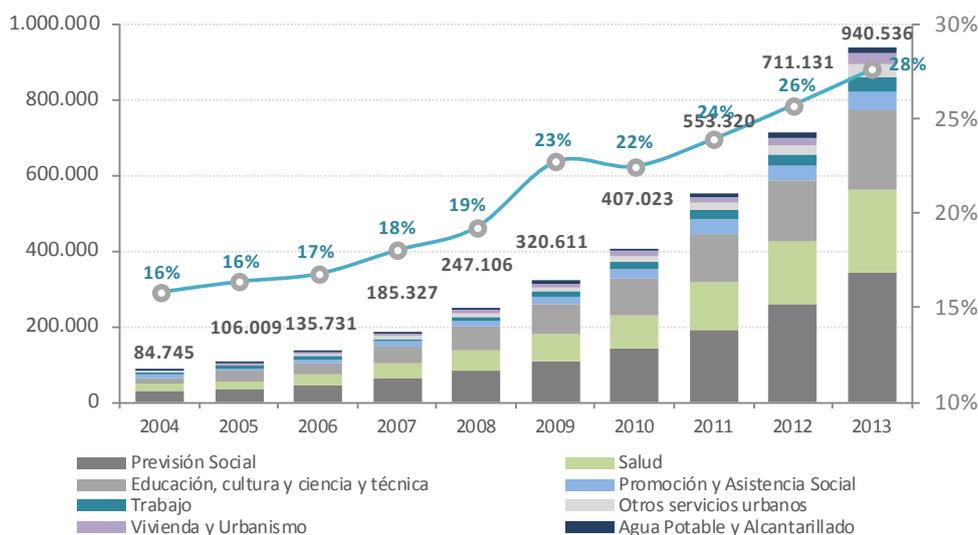
Servicios sociales, como se mencionó, constituye la finalidad más relevante dentro del GPC. Ésta comprende principalmente servicios de educación, salud, agua potable, servicios sanitarios, vivienda, así como también políticas públicas destinadas a la población más vulnerable (nutrición, promoción y asistencia social). Adicionalmente, esta finalidad abarca políticas tendientes a garantizar los derechos sociales, donde se incluye el sistema de previsión social, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo.

GRÁFICO 6

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN SERVICIOS SOCIALES, 2004–2013

En millones de \$ y en porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



Tal como muestra el Gráfico 6, Servicios Sociales presenta una tendencia creciente en todo el período analizado, destacándose el aumento de 4 p.p. en 2009. Esto se debe fundamentalmente a las políticas públicas implementadas en materia de protección social y de mantenimiento del empleo. En particular, en dicho año comienza a implementarse la Ley de Movilidad Jubilatoria, se crea la Asignación



EN 2009
COMIENZA A
IMPLEMENTARSE
LA LEY DE
MOVILIDAD
JUBILATORIA,
SE CREA LA
ASIGNACIÓN
UNIVERSAL POR
HIJO.

Universal por Hijo que reconoce el derecho a una asignación familiar a hijos de desocupados y trabajadores en empleos precarios; se lanza el Programa de Recuperación Productiva como respuesta a la crisis internacional con el fin de sostener el nivel de empleo; y se comienza a implementar el programa Ingreso Social con Trabajo -más conocido como Argentina Trabaja- que garantiza empleos de calidad a cooperativistas.

3.2 PREVISIÓN SOCIAL

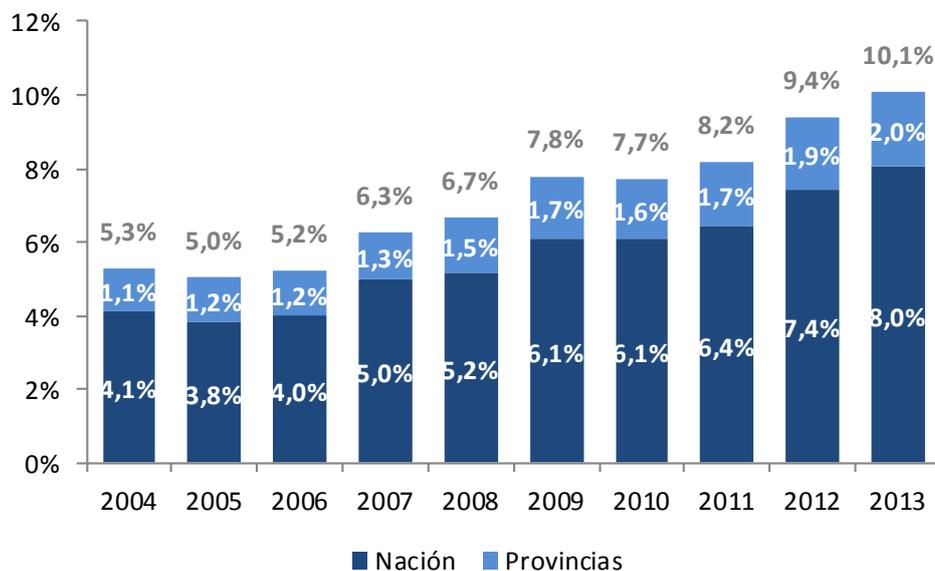
Previsión Social es la función de mayor relevancia dentro del GPC, así como también al interior de la finalidad Servicios Sociales. En promedio absorbe el 34% de la finalidad, alcanzando en 2013 el 36%.

GRÁFICO 7

INVERSIÓN EN PREVISIÓN SOCIAL, POR NIVEL DE GOBIERNO, 2004-2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



Tal como muestra el Gráfico 7, mientras que en 2004 representa el 5,3% del PIB, para 2013 dicho ratio se incrementa significativamente alcanzando el 10,1% (cifra más alta desde la década del '90). La tendencia creciente de la inversión en Previsión Social se explica, fundamentalmente, por las políticas nacionales de ampliación de la cobertura y de actualización de las prestaciones. De hecho, la inversión del Estado Nacional aumenta 3,9 p.p. en términos del PIB, mientras que la provincial lo hace 0,9 p.p.

En cuanto a la distribución de la ejecución por nivel de gobierno, si bien algunas provincias invierten parte del mismo en esta función, Nación es el que adquiere un rol primordial. De hecho, en promedio, el 78% de la inversión en previsión corresponde



SE LANZA EL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA Y SE COMIENZA A IMPLEMENTAR EL PROGRAMA ARGENTINA TRABAJA.

al Estado Nacional. Mientras que el 22% restante corresponde a la inversión llevada a cabo por las provincias. En este sentido, es necesario mencionar que, a principios de los '90, por medio de los Pactos Fiscales I y II, se da el proceso de transferencia de las Cajas Previsionales al Gobierno Nacional de las siguientes jurisdicciones: Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Mendoza, Salta, San Juan, La Rioja, Rio Negro, Tucumán y San Luis. De esta manera, estas Cajas Previsionales quedan en manos de Nación, mientras que las demás jurisdicciones continúan haciéndose cargo de la inversión en Previsión Social.

En este sentido, si bien este traspaso genera aumento en la participación nacional en la función, las políticas llevadas a cabo por el Estado Nacional en los últimos 10 años en materia de Previsión Social son las que contribuyeron significativamente al incremento en términos del PIB. Los principales lineamientos de estas políticas consisten en la ampliación de la cobertura, la recomposición de las prestaciones y, fundamentalmente, la transformación del régimen previsional de nuestro país.

Entre las más relevantes, en 2005 se lleva a cabo el Primer Plan de Inclusión Previsional (moratoria) que permite el ingreso al sistema a aquellas personas que cumplan con la edad de retiro aunque no hayan aportado la cantidad de años necesarios establecidos por la Ley N° 24.241. Esta medida, la cual alcanza también a los trabajadores autónomos y amas de casa, logra incorporar más de dos millones de personas al sistema previsional que, hasta el momento, no contaban con ningún tipo de protección social.

En esta misma línea, se implementa la Jubilación Anticipada, la cual permite el acceso al sistema a aquellos desocupados mayores de 60 años que cuenten con los años de aporte pero no con la edad de retiro requerida. Ambas políticas muestran plenamente su impacto presupuestario en 2007, cuando dicha función crece un 53% anual.

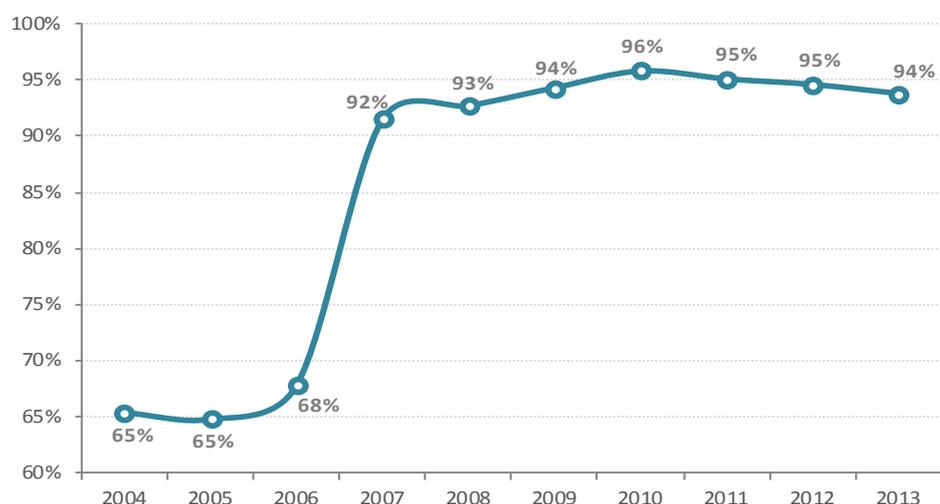
Las medidas mencionadas permitieron la transformación del sistema previsional. Se reemplaza el antiguo sistema de capitalización de la década del '90, de carácter fuertemente privado, y se retorna en 2008 a un sistema público de reparto basado en la solidaridad intergeneracional.

GRÁFICO 8

COBERTURA DE ADULTOS MAYORES, 2004-2013

En porcentaje

Fuente: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).



SE REEMPLAZA EL ANTIGUO SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN DE LA DÉCADA DEL '90, DE CARÁCTER FUERTEMENTE PRIVADO.

Como resultado de estas medidas, se amplía significativamente la cobertura: mientras que en 2004 menos del 70% de adultos mayores se encuentra cubierto por la seguridad social, en 2013 dicho porcentaje aumenta a 94%, beneficiando en su mayoría a las personas que se ubican en el primer quintil de ingreso.

En cuanto al monto de las prestaciones previsionales, y considerando que éstas habían sido fuertemente erosionadas en la década del '90, en 2008 se sanciona la Ley de Movilidad Jubilatoria (Ley N° 26.417), que incorpora a partir de marzo de 2009 un mecanismo de actualización automática de las prestaciones con una periodicidad de dos veces por año. Dicho mecanismo considera tanto la evolución de los salarios, como también la correspondiente a los recursos percibidos por ANSES. En otras palabras, a partir de 2008 se da el primer paso para la recomposición de las prestaciones previsionales, sin que estén sujetas a la volatilidad del mercado de capitales ni a las decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, dentro de la inversión en Previsión Social, se incluyen además las prestaciones por Pensiones No Contributivas (PNC), las cuales se encuentran especialmente dirigidas a aquellas personas en situación de extrema vulnerabilidad que no cuentan con apoyo económico. Hace falta mencionar el cambio llevado a cabo en la asignación de las PNC. Si bien antes de 2003 el acceso a las mismas se encuentra asociado a cupos, es decir, para poder percibir la pensión era necesaria la baja de algún titular de derecho, en dicho año esta lógica se modifica desde una perspectiva de derecho. En otras palabras, todos aquellos que cumplan con ciertos requisitos tienen el derecho a acceder al cobro de PNC, sin ningún límite de cupo. Considerando esto, en los últimos años, esta inversión representa el 9% de la función, cobrando mayor relevancia las pensiones por invalidez y las otorgadas a madres de más de 7 hijos.

3.3 EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA

La segunda función más importante al interior de Servicios Sociales es Educación, Cultura y Ciencia y Técnica (23% en promedio), y muestra una tendencia creciente en términos del PIB. Mientras que en 2004 representa el 3,5% del PIB, en 2013 dicho ratio se incrementa al 6,1%, evolución explicada por la tasa de crecimiento relativamente constante que se registra año a año (30% en promedio). Tal como se observa en el Gráfico 9, en 2011 la función muestra el mayor incremento de toda la serie (+36%). De acuerdo con los datos del Ministerio de Educación, esto se encuentra relacionado principalmente con las políticas salariales llevadas a cabo por las provincias, que implementaron acuerdos paritarios de alrededor del 39%.



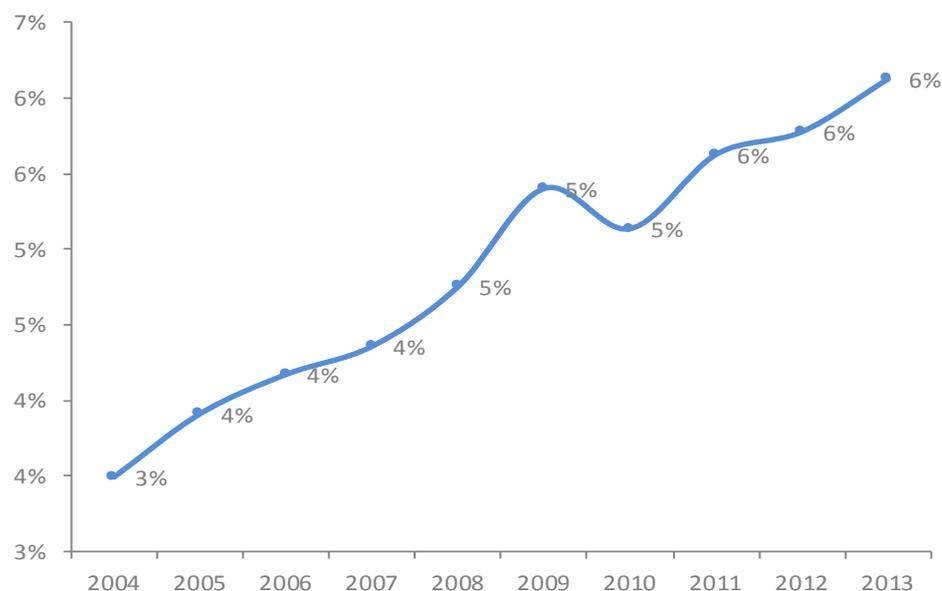
COMO RESULTADO DE ESTAS MEDIDAS, SE AMPLÍA SIGNIFICATIVAMENTE LA COBERTURA: MIENTRAS QUE EN 2004 MENOS DEL 70% DE ADULTOS MAYORES SE ENCUENTRA CUBIERTO POR LA SEGURIDAD SOCIAL, EN 2013 DICHO PORCENTAJE AUMENTA A 94%.

GRÁFICO 9

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y CULTURA, CIENCIA Y TÉCNICA, 2004-2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



Un hecho particularmente relevante en el avance para el fortalecimiento de la Educación, Ciencia y Tecnología fue la sanción, a fines de 2005, de la Ley de Financiamiento Educativo (Ley N° 26.075), que establece un incremento progresivo de la inversión en esta índole por parte del Gobierno Nacional y Provincial (incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), hasta alcanzar en 2010 una participación del 6% del PIB. De esta manera, tanto las provincias como la Nación se comprometen a invertir una proporción mayor en Educación, Ciencia y Tecnología que lo que se venía invirtiendo hasta el momento. Gracias al esfuerzo llevado a cabo por ambos niveles de gobierno, esta meta se ha cumplido. Cabe aclarar que a la hora de analizar su cumplimiento, se deben considerar los cambios metodológicos en el cálculo del PIB. Si consideramos el PIB base 1993 (vigente al momento de sancionar la Ley), en 2004 la inversión asciende a 4,2%, superando en 2010 el valor establecido por Ley, tal como se observa en el Gráfico 10.



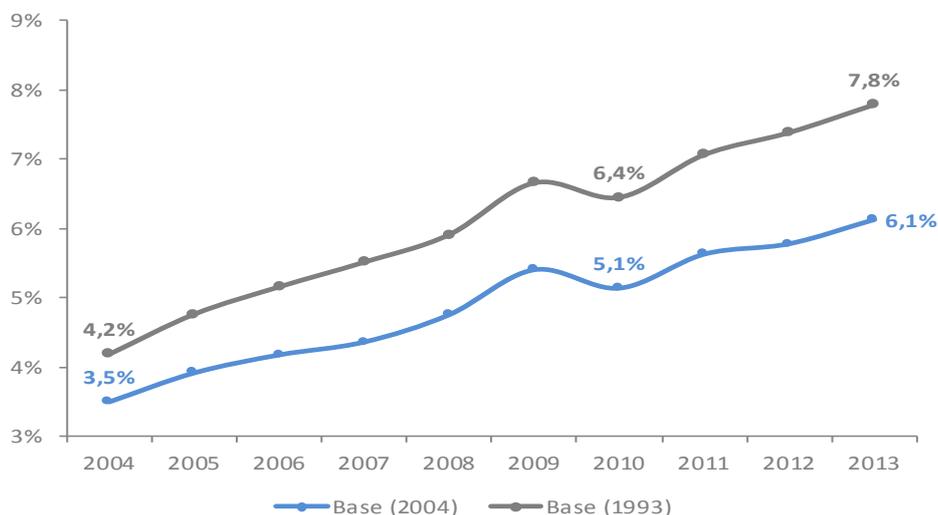
CON LA SANCIÓN DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO TANTO LAS PROVINCIAS COMO LA NACIÓN SE COMPROMETEN A INVERTIR UNA PROPORCIÓN MAYOR EN EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

GRÁFICO 10

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y CULTURA, CIENCIA Y TÉCNICA, 2004-2013

En porcentaje del PIB base 1993 y base 2004

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



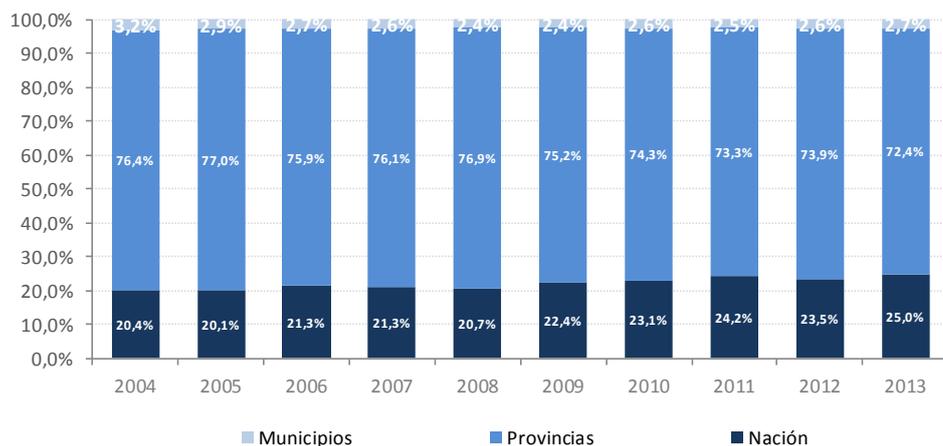
Con respecto a la distribución de esta inversión llevada a cabo por cada nivel de gobierno, a diferencia de lo que sucede con Previsión Social, las provincias cumplen un rol primordial. Tal como muestra el Gráfico 11, el consolidado provincial invierte, en promedio, el 75% de la inversión total en la función. En este sentido, es necesario mencionar el proceso de descentralización del Sistema Educativo que termina de consolidarse durante la década del '90, situación similar a lo ocurrido con la inversión en Salud. En 1978 el Gobierno Nacional traspasa a las provincias y CABA los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria. Dos años más tarde se transfiere la administración de la mayor parte de los establecimientos públicos correspondientes a la educación primaria destinada a los adultos.

GRÁFICO 11

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TÉCNICA POR NIVEL DE GOBIERNO, 2004-2013

En porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO QUE TERMINA DE CONSOLIDARSE DURANTE LA DÉCADA DEL '90.

Finalmente, luego de sucesivas negociaciones para alcanzar el consenso con las provincias, se sanciona en 1991 la Ley N° 24.049, que dispone la transferencia de la administración y financiamiento de aquellos servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), en su mayoría establecimientos de educación secundaria. De manera similar, la regulación, supervisión y financiamiento de los establecimientos de gestión privada pasan a ser funciones de los gobiernos provinciales.

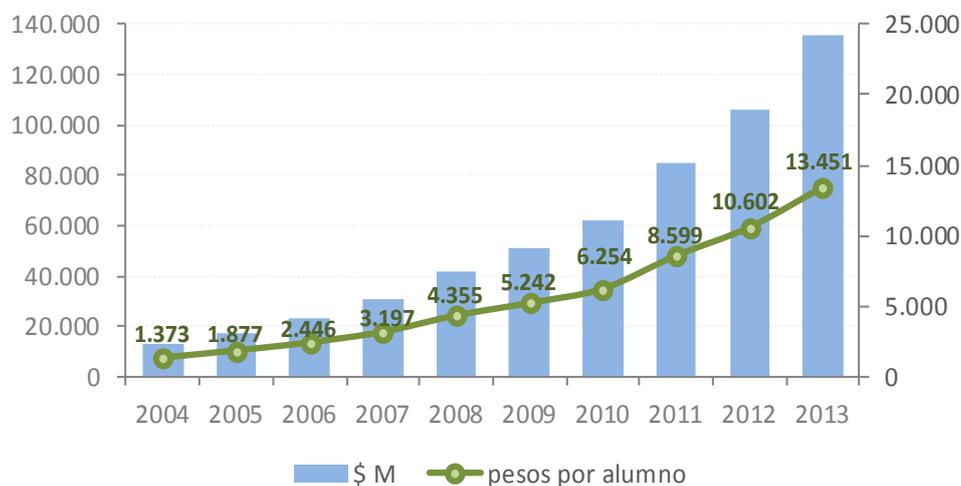
Considerando lo mencionado, se observa que las provincias destinan más del 90% de su inversión en la función a Educación Básica, la cual incluye Educación Inicial, Primaria y Secundaria. Dada esta magnitud, resulta interesante analizar cuánto invierte el consolidado provincial por alumno en dichos niveles. Teniendo en cuenta un crecimiento relativamente constante de la matrícula en Educación Básica (que implica un aumento de más de 700.000 alumnos entre 2004 y 2013), el Gráfico 12 muestra una tendencia creciente de la inversión por alumno. En efecto, si bien en 2004 se invierten anualmente \$1.373 por alumno, en 2013 tal como muestra el Gráfico 12, dicha inversión se incrementa significativamente alcanzando los \$13.451.

GRÁFICO 12

INVERSIÓN PROVINCIAL EN EDUCACIÓN BÁSICA, 2004-2013

En millones de pesos y pesos por alumno

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos y Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE).



Por otra parte, dada la relevancia que ocupa el personal en la inversión provincial en esta función, es necesario realizar un análisis en términos de objeto de gasto. De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Educación, las provincias presentan un comportamiento estructural, donde más del 75% se destina al pago de personal. Tal como se ha mencionado, el proceso de descentralización alcanza también a los establecimientos de gestión privada. Esto explica el peso que los subsidios a dichos establecimientos tienen en la inversión total del consolidado provincial (en promedio, 13%). Por último, los gastos de capital, es decir, aquellos destinados a la construcción y refacción de instituciones educativas, representan, en promedio, el 5% del total invertido.



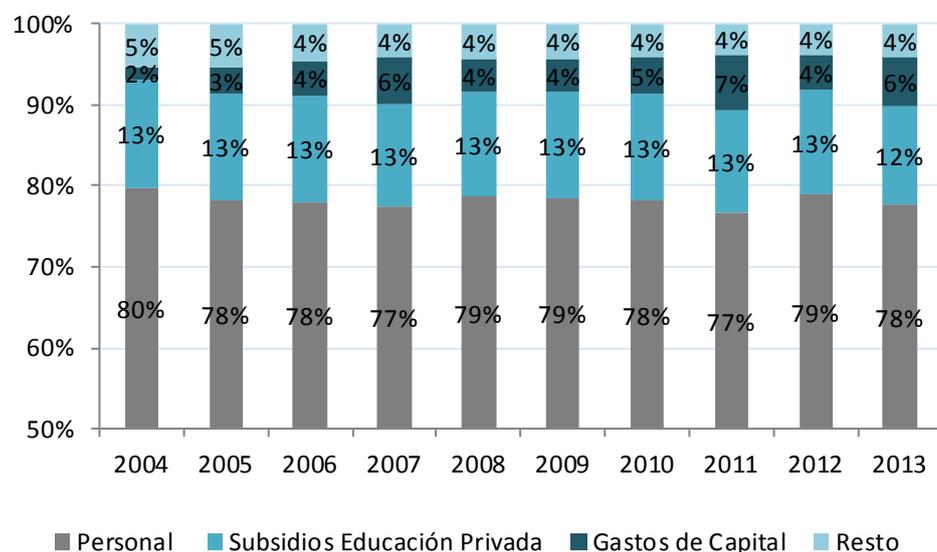
LAS PROVINCIAS DESTINAN MÁS DEL 90% DE SU INVERSIÓN EN LA FUNCIÓN A EDUCACIÓN BÁSICA, LA CUAL INCLUYE EDUCACIÓN INICIAL, PRIMARIA Y SECUNDARIA.

GRÁFICO 13

INVERSIÓN PROVINCIAL EN EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA POR OBJETO, 2004-2013

En porcentaje

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIÉCE)- Ministerio de Educación de la Nación.



Con respecto a la injerencia nacional en la inversión directa en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, el Gráfico 11 muestra que la Nación lleva a cabo el 22% de esta inversión en promedio, peso significativamente menor que lo observado en gran parte de las funciones restantes.

Luego del mencionado proceso de descentralización, el Estado Nacional queda a cargo fundamentalmente de la gestión de las Universidades Nacionales. En este sentido, tal como muestra el Gráfico 14, este nivel de gobierno destina, en promedio, el 64% de su inversión en la función a Educación Superior y Universitaria.



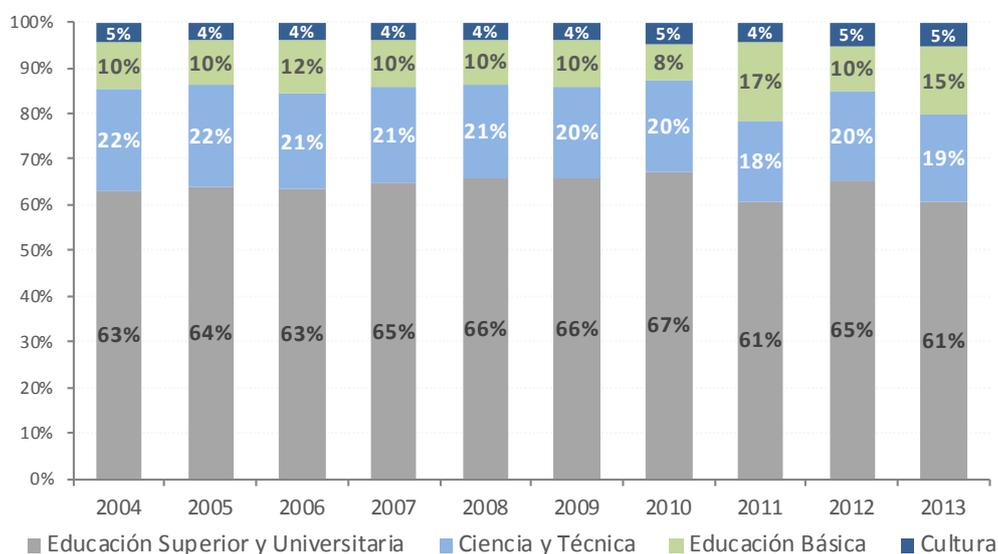
EL ESTADO NACIONAL QUEDA A CARGO FUNDAMENTALMENTE DE LA GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES NACIONALES.

GRÁFICO 14

INVERSIÓN NACIONAL EN EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA, 2004-2013

En porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



LA EJECUCIÓN DIRECTA DE LAS POLÍTICAS NACIONALES EN MATERIA EDUCATIVA OCUPA UN LUGAR CENTRAL Y TIENEN COMO OBJETIVO PRINCIPAL LA INCLUSIÓN SOCIAL.

Hace falta destacar que, pese al bajo grado de relevancia de Nación en términos porcentuales, la ejecución directa de las políticas nacionales en materia educativa ocupa un lugar central y tienen como objetivo principal la inclusión social. De acuerdo con la Tabla 1, dentro de los programas más relevantes que se llevan a cabo, “Desarrollo de la Educación Superior” constituye una política fundamental en 2013, concentrando más de la mitad de la inversión nacional en la función. Considerando que el principal componente de dicho programa son las transferencias a todas las Universidades Nacionales, el 51% se concentra especialmente en siete establecimientos: Universidad Nacional de Córdoba, Tucumán, Rosario, Cuyo, La Plata, Universidad de Buenos Aires y la Universidad Tecnológica Nacional.

En esta línea, además del financiamiento, el Estado Nacional invierte en la creación de Universidades Nacionales. Particularmente, en este período se crean nueve establecimientos que se suman a los treinta y cinco ya existentes previo a 2004. En otras palabras, entre 2004 y 2013, se crea el 20% de las Universidades Nacionales de Argentina.

Asimismo, en el marco de alcanzar la igualdad de oportunidades, comienza a darse un proceso de ampliación de becas universitarias, desde la perspectiva nacional. En rigor, mientras que en 2003 se otorgan 2.726 becas, en 2013 la cantidad asciende a 47.296, es decir 16 veces más que en 2003. Con un menor grado de relevancia, dentro de la inversión nacional en Educación Superior y Universitaria se implementan programas que consisten en la formación y capacitación de las distintas fuerzas de defensa nacional, tales como, Gendarmería Nacional, Ejército Argentino, Fuerzas Armadas, Fuerza Aérea y Policía Federal Argentina.

Además de las acciones directas ya mencionadas, el Estado Nacional asigna recursos a diversas políticas cuya ejecución se encuentra a cargo de los gobiernos provinciales, tales como la construcción de escuelas, políticas que compensan las desigualdades educativas y el Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), entre otras, que en 2013 financiaron el 6% del gasto en educación de las provincias.

TABLA 1. PROGRAMAS NACIONALES DE EDUCACIÓN, CULTURA Y CIENCIA Y TÉCNICA EN 2013. EN PORCENTAJE

Programa	en %
Desarrollo de la Educación Superior	51%
Otros Ciencia y Técnica	12%
Formación y Capacitación de las fuerzas de defensa nacional	8%
Conectar Igualdad	8%
Formación de Recursos Humanos y Promoción Científica y Tecnológica	6%
Otros Cultura	4%
Otros Educación Básica	4%
Investig. Aplicada, Innov. y Transf. de Tecnologías AITT	3%
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	2%
Otros Educación Superior y Universitaria	1%
Total nacional en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	100%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.

En cuanto a las políticas vinculadas a Ciencia y Técnica, se observa que, entre 2004 y 2013, los tres niveles de gobierno en su conjunto invierten el 0,7% del PIB, siendo la Nación quien lleva a cabo el 95% de dicha inversión. Dentro de las principales acciones implementadas por Nación se destacan las actividades de "Formación de Recursos Humanos y Promoción Científica y Tecnológica" desarrolladas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), incluyendo al Programa Raíces que promueve la repatriación de científicos argentinos en el exterior. A fines de 2007, se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, organismo encargado de la promoción y financiamiento de actividades científicas y tecnológicas. Asimismo, con el fin de fomentar el desarrollo económico, la Nación destina parte de su inversión a la investigación e innovación tecnológica llevada a cabo por distintos organismos nacionales: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Comisión Nacional de Energía Atómica, Comisión Nacional de Actividades Espaciales e del Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

Pese a que las provincias tienen a su cargo la gestión y funcionamiento de la Educación Básica, el Gobierno Nacional financia parte de esta y contribuye, aunque en menor medida, con ciertas acciones de esta índole. En particular, con el fin de lograr la inclusión digital, el programa "Conectar Igualdad" representa la política más relevante a nivel nacional. Este programa consiste en la entrega de computadoras a alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, educación especial e Institutos de Formación Docente. A su vez, la capacitación docente para el uso de las netbooks ocupa un rol central con el



EL ESTADO NACIONAL ASIGNA RECURSOS A DIVERSAS POLÍTICAS CUYA EJECUCIÓN SE ENCUENTRA A CARGO DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES.

objetivo de incorporarlas a los procesos de enseñanza y aprendizaje. En este sentido, en 2013 representa el 8% de la inversión nacional en Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, habiéndose entregado, desde su creación en 2010 al 2013, 3.812.000 netbooks.

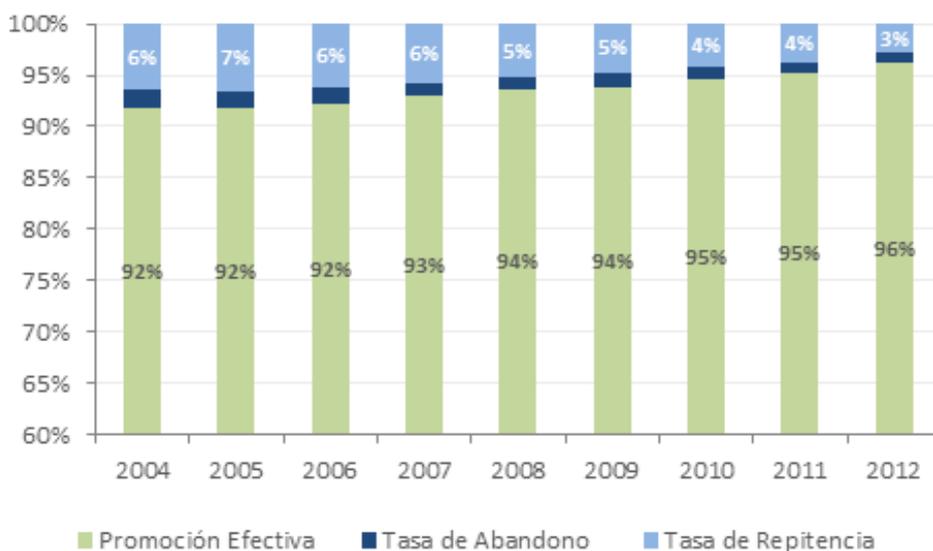
Ahora bien, considerando las políticas educativas, tanto a nivel nacional como provincial, resulta interesante analizar brevemente la eficiencia del Sistema Educativo. En la práctica, existen diferentes indicadores que se utilizan para medir esta eficiencia, tales como la tasa Repitencia¹⁵, de Abandono¹⁶ y de Promoción Efectiva¹⁷.

De acuerdo con los datos publicados por el Ministerio de Educación, podemos observar la evolución de los distintos indicadores por nivel educativo y ciclo: Educación Primaria, Educación Secundaria-Ciclo Básico y Educación Secundaria-Ciclo Orientado. El Gráfico 15 muestra que, a nivel primario, se verifica en los últimos años una mejora en términos de eficiencia dado el incremento de la tasa de promoción efectiva (+4 p.p. entre 2004 y 2012) y una reducción de las tasas de repitencia y abandono.

GRÁFICO 15 INDICADORES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, 2004-2012

En porcentaje

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINECE).*



Por su parte, la Educación Secundaria-Ciclo Básico presenta niveles de abandono y repitencia muy superiores a los de Educación Primaria. De hecho, la tasa de repitencia de este nivel particular presenta valores que se encuentran muy por encima de los observados en el resto de los niveles.

A diferencia de lo que sucede en la tasa de promoción efectiva de Educación Primaria, para la Educación Secundaria-Ciclo Básico este indicador no sólo disminuye 1 p.p. entre 2004 y 2012, sino que también presenta en toda la serie un nivel muy inferior.



SE VERIFICA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS UNA MEJORA EN TÉRMINOS DE EFICIENCIA DADO EL INCREMENTO DE LA TASA DE PROMOCIÓN EFECTIVA Y UNA REDUCCIÓN DE LAS TASAS DE REPITENCIA Y ABANDONO.

15. Proporción de alumnos que se encuentra cursando por segunda vez o más el mismo año de estudio que alguna vez cursaron.

16. Proporción de alumnos que no se matriculan en el año lectivo siguiente.

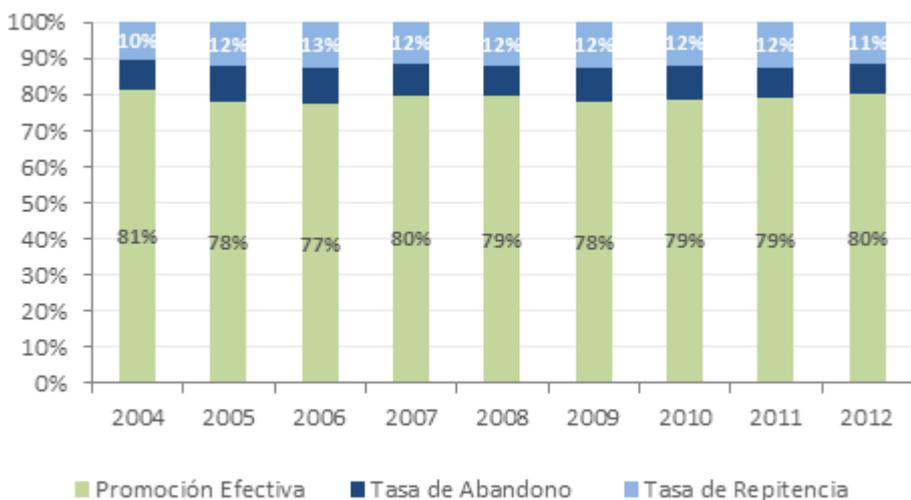
17. Proporción de alumnos matriculados en el siguiente año lectivo a un nivel superior que el año anterior.

GRÁFICO 16

INDICADORES DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA-CICLO BÁSICO, 2004-2012

En porcentaje

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINECE).



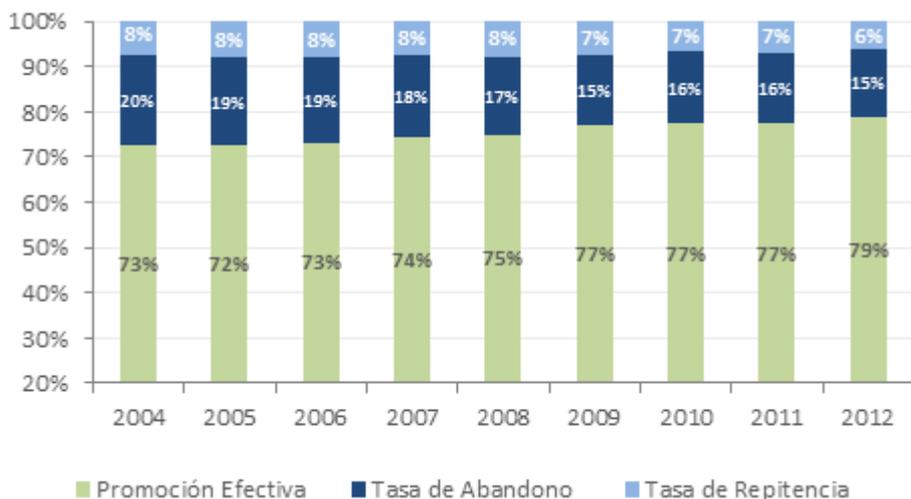
Por último, tal como muestra el Gráfico 17, si bien la Educación Secundaria-Ciclo Orientado presenta la mayor tasa de abandono (17,2% en promedio), se observa una tendencia decreciente pasando de 20% en 2004 a 15% en 2012. De manera similar, aunque en menor grado, la tasa de repitencia se reduce en 2 p.p. entre 2004 y 2012. Ambos comportamientos se traducen en un incremento de la tasa de promoción efectiva.

GRÁFICO 17

INDICADORES DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA-CICLO ORIENTADO, 2004-2012

En porcentaje

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINECE).



LA TASA DE REPITENCIA SE REDUCE EN 2 P.P. ENTRE 2004 Y 2012.

3.4 SALUD

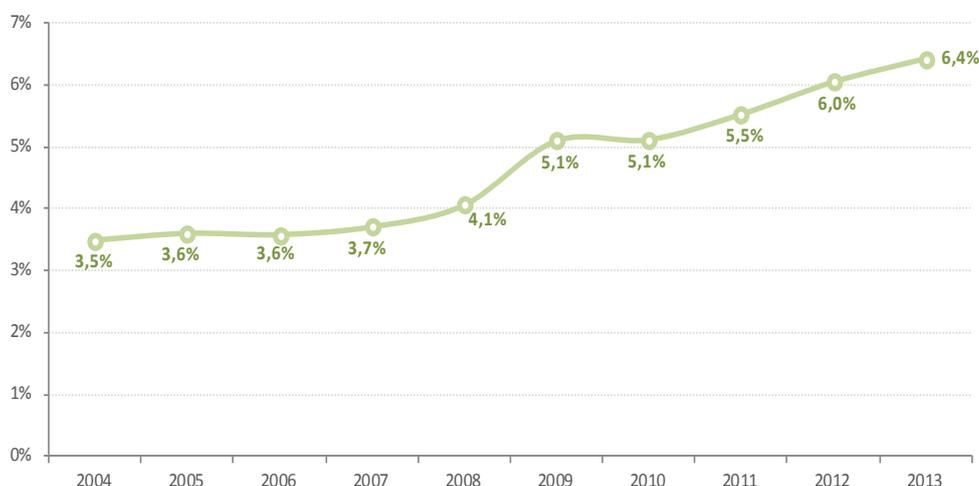
Al interior de Servicios Sociales, el tercer lugar en importancia es ocupado por la inversión en Salud, que representa desde 2011 alrededor del 6% del PIB (casi 3 p.p. más que en 2004). Esta inversión es esencial para favorecer la equidad social, mejorando el estado de salud de la población y contribuyendo a incrementar el desarrollo económico.

GRÁFICO 18

INVERSIÓN EN SALUD, 2004-2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



La prestación de servicios públicos sanitarios en nuestro país comprende tanto la atención pública como la cobertura por Obras Sociales (nacionales, provinciales e INSSJyP). Cuando se analiza la evolución de esta inversión, se observa que la primera comprende en promedio el 42%, mientras que el 58% restante corresponde a las Obras Sociales.

Por otro lado, la inversión en Salud es llevada a cabo por los tres niveles de gobierno, tal como se observa en el Gráfico 19.



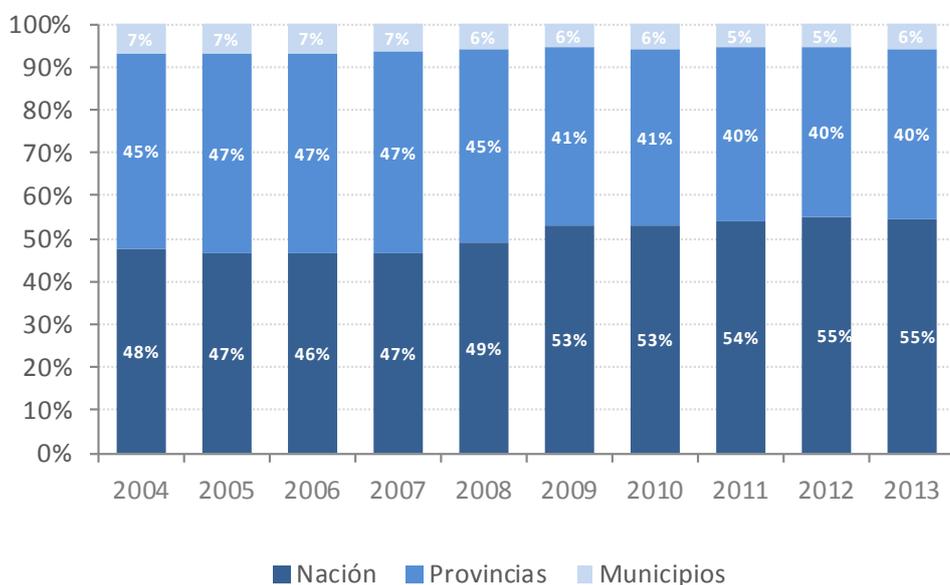
LA INVERSIÓN
EN SALUD ES
ESENCIAL PARA
FAVORECER LA
EQUIDAD SOCIAL.

GRÁFICO 19

INVERSIÓN EN SALUD POR NIVEL DE GOBIERNO, 2004-2013

En porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



ES EL ESTADO NACIONAL QUIEN SE ENCARGA DE PLANIFICAR Y COORDINAR LOS PRINCIPALES LINEAMIENTOS EN MATERIA DE SALUD FEDERAL.

En particular, es el Estado Nacional quien se encarga de planificar y coordinar los principales lineamientos en materia de salud federal, teniendo bajo su órbita tanto las Obras Sociales Nacionales y el INSSJyP, como distintos programas sanitarios. A lo largo de la serie, en promedio, el 50% de la inversión en Salud se encuentra a cargo de este nivel de gobierno, el cual incrementa su participación desde 2007. En términos generales, las Obras Sociales Nacionales y el INSSJyP representan, en promedio, el 86% de la inversión nacional en esta función, mientras que el 14% restante corresponde a los programas de ejecución directa que brindan atención pública de la salud. Dentro de los más relevantes se destacan los siguientes:

TABLA 2: PROGRAMAS NACIONALES DE LA FUNCIÓN SALUD EN 2013. EN % DE LA FUNCIÓN, NETO DE OBRAS SOCIALES E INSSJYP

Programa	en %
Atención Médica de Beneficiarios de Pensiones no Contributivas	22,5%
Asistencia Sanitaria a las fuerzas de defensa nacional	11,2%
Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos	9,1%
Asistencia Sanitaria	6,4%
Atención de la Madre y el Niño	6,3%
Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias	6,3%
Atención Sanitaria para la Comunidad	5,9%
Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual	2,9%
Otros	29,3%
Total nacional en la función neto de OS	100%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos

El programa "Atención Médica a los Beneficiarios de Pensiones No Contributivas", el más representativo de la inversión en Salud en 2013, tiene como objetivo principal atender las necesidades sanitarias de la población vulnerable y en condiciones de riesgo asistencial que es beneficiaria de PNC. En 2013, este programa cubre más de un millón de personas, 644.000 más que en 2004.

Mediante el programa "Prevención y Control de Enfermedades y Riesgos Específicos" se distribuyen gratuitamente las vacunas incluidas en el Calendario Nacional de Inmunizaciones con el fin de disminuir la morbimortalidad por las enfermedades inmunoprevenibles, principalmente en la población menor a 11 años.

A través del programa "Asistencia Sanitaria" se atienden situaciones de emergencia y desastres naturales. En 2013 representa el 6,4% de la inversión neta en Salud, que incluye la asistencia por inundaciones de la Ciudad de La Plata, en Villa 31 y en otras zonas afectadas.

Otro de los lineamientos del Estado Nacional pretende mejorar la cobertura y calidad de los servicios y lograr la disminución de la morbimortalidad materno infantil y el desarrollo integral de niños, adolescentes y otros grupos poblacionales. En este sentido, entre 2004 y 2013 el programa "Atención de la Madre y el Niño", que engloba también a los programas "SUMAR" y "NACER", contribuye a reducir la tasa de mortalidad infantil en aproximadamente 4 p.p. (alcanzando 10,8% en 2013) y la tasa de mortalidad materna en alrededor de 1 p.p. (siendo en 2013 3,2%).

El programa "Erogaciones Figurativas y Transferencias Varias" representa en 2013 el 6,3% de la función y consiste en transferencias a Instituciones Culturales y Sociedades sin Fines de Lucro, actividades científicas o académicas y, fundamentalmente, transferencias para financiar el Hospital Garrahan. Cabe destacar que, por medio del Decreto 815/89, se establece que la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional deben aportar recursos en partes iguales para garantizar el funcionamiento del hospital.

Por último, por medio del programa "Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual", se garantiza el acceso a los medicamentos para personas infectadas y la provisión de leche modificada para hijos de madres con VIH, con la asistencia logística y de distribución del programa "Remediar + Redes".

Con respecto al rol que ocupan las provincias en Salud, se observa que estas aportan, en promedio, el 44% de la inversión total en la función. En este sentido, es necesario mencionar el proceso de descentralización de la Salud que se consolida durante la década del '90. A través del mismo, el Gobierno Nacional transfiere gradualmente 19 hospitales a las provincias y CABA, dejando entrever no sólo la iniciativa de reducir su participación en la prestación de los servicios sanitarios, sino también la idea de que las provincias sean las encargadas de garantizar la atención pública de la salud.

Al analizar la serie, se observa que, en promedio, el 66% de la inversión provincial en Salud corresponde a acciones tendientes a posibilitar el funcionamiento de los hospitales públicos de alta y media complejidad. Por su parte, las Obras Sociales Provinciales representan, en promedio, el 34% restante, porcentaje mucho menor que el registrado a nivel nacional.

Pese a los efectos del proceso de descentralización, se registra desde 2006 una tendencia decreciente de la participación provincial, explicada en su mayoría por la importancia relativa que cobra la inversión nacional en la función.



PESE A LOS EFECTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN, SE REGISTRA DESDE 2006 UNA MAYOR IMPORTANCIA RELATIVA DE LA INVERSIÓN NACIONAL EN LA FUNCIÓN SALUD.

Como se mencionó previamente, los municipios también invierten en la función Salud, específicamente en lo que refiere al funcionamiento de centros de baja complejidad y salas de emergencia. A diferencia de lo que sucede a nivel provincial, entre 2004 y 2013 su participación se mantiene relativamente constante, representando en promedio el 6% de la inversión total en Salud.

3.5 FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

Es la segunda finalidad en importancia dentro del GPC, concentrando en 2013 el 16% del mismo. Esta finalidad incluye los gastos de la administración, justicia y los servicios de defensa y seguridad de los distintos niveles de gobierno. Entre los primeros se encuentran las acciones inherentes al Estado, destinadas al cumplimiento de funciones legislativas, judiciales, dirección general ejecutiva, control de gestión e información estadística básica. Con respecto a los servicios de defensa y seguridad, estos implican las acciones relacionadas con la defensa nacional, al mantenimiento del orden público interno, en las fronteras, costas, espacio aéreo y acciones relacionadas al sistema penal.

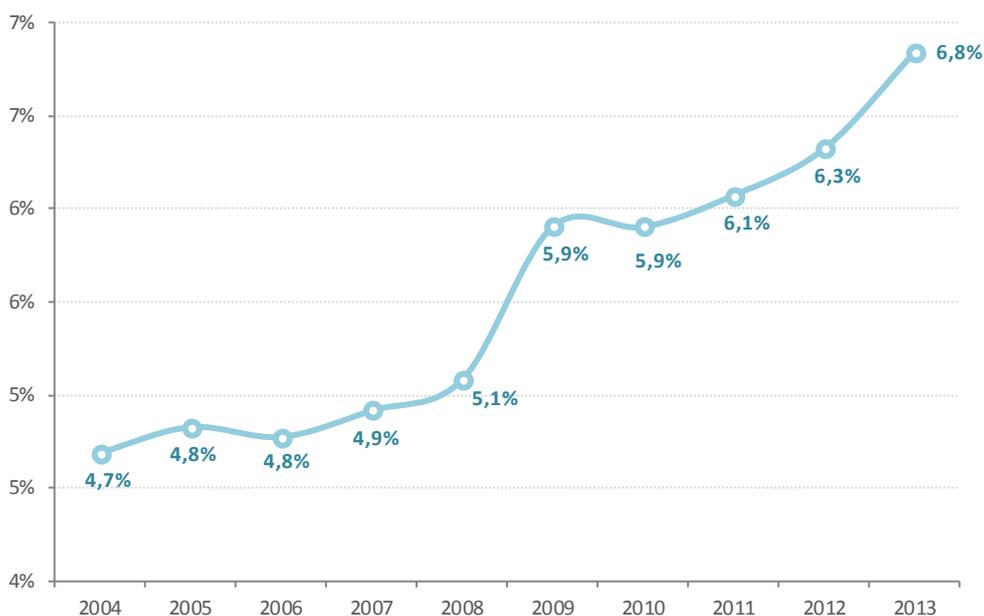
Posiblemente se trate de la finalidad más denostada, portadora de “mala fama”, y frecuentemente acusada de ineficiente, o innecesaria. Sin embargo, la mayoría de los recursos ejecutados en estos rubros tienen propósitos legítimos y necesarios, por ejemplo un porcentaje elevado de estos gastos se destina a recursos humanos (principalmente salarios).

GRÁFICO 20

FINALIDAD FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO, 2004-2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



LOS SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD, IMPLICAN LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA DEFENSA NACIONAL, AL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO INTERNO, EN LAS FRONTERAS, COSTAS, ESPACIO AÉREO Y ACCIONES RELACIONADAS AL SISTEMA PENAL.

En términos del PIB esta finalidad pasa de representar un 4,7% en 2004 a más del 6,8% en 2013, lo que significa un crecimiento anual promedio en este ratio del 50% para el período analizado.

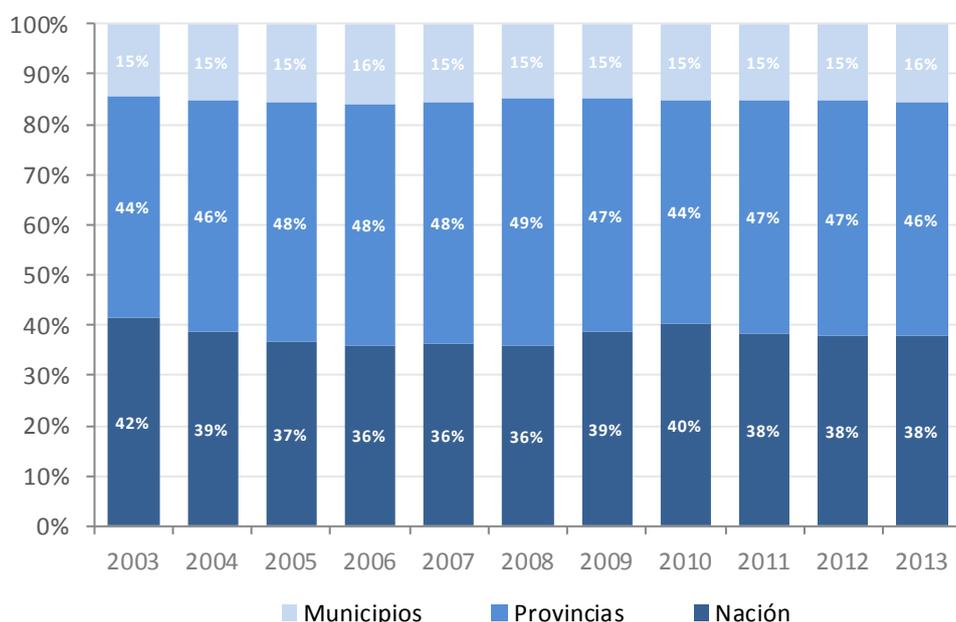
A medida que el país avance en su senda de desarrollo, necesitará de más inversión, pero no solo en rutas y aeropuertos. Se trata de inversión en recursos humanos capacitados, profesionalizados y servicios de policía que respondan a las nuevas demandas sociales. Estas inversiones implicarán necesariamente un incremento en el gasto de funcionamiento del Estado, los salarios de quienes operarán las nuevas instalaciones y los suministros que requerirán.

Por otro lado, la distribución de la finalidad por nivel de gobierno constituye un factor considerablemente estructural, siendo las Provincias las que exhiben la mayor participación relativa en todo el período bajo análisis, representando en promedio el 47% del gasto de funcionamiento.

Le sigue en importancia el peso del Gobierno Nacional con una participación promedio del 38%, quedando en último lugar los gobiernos municipales que mantienen una participación relativamente estable en torno al 15%.

GRÁFICO 21 FINALIDAD FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO, POR NIVEL DE GOBIERNO

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



Hacia el interior de esta finalidad se destacan principalmente dos funciones, la primera de ellas es Administración General que exhibe una contribución al crecimiento promedio en el período 2004-2013 del 8,5%. Los tres niveles de gobierno absorben porciones similares de aumento, aproximadamente un tercio cada uno, siendo los Gobiernos Provinciales los que más representan del aumento con un 37%. Esta función pasó de representar un 2,2% del PIB en 2003 a más de un 3,3% en 2013. Es decir, en el período considerado este gasto amplió su participación en términos del



CON RESPECTO A JUSTICIA SE OBSERVA QUE, SI BIEN SU PESO DENTRO DE LA FINALIDAD ES SIGNIFICATIVAMENTE MENOR QUE EL DE LAS RESTANTES FUNCIONES, ES LA QUE MAYOR TASA DE CRECIMIENTO EXPERIMENTA EN TÉRMINOS DEL PIB.

PIB en más de un 40%.

En segundo lugar se encuentra la función Defensa y Seguridad cuya contribución al crecimiento promedio en el período 2004-2013 es del 5,9%. Esta función pasa de representar un 1,8% del PIB en 2004 a un 2,5% en 2013.

Por último, con respecto a Justicia se observa que, si bien su peso dentro de la finalidad es significativamente menor que el de las restantes funciones, es la que mayor tasa de crecimiento experimenta en términos del PIB. En efecto, mientras que en 2004 representa 0,6% del PIB, para 2013 dicho ratio asciende a 1,04%.

3.6 SERVICIOS ECONÓMICOS

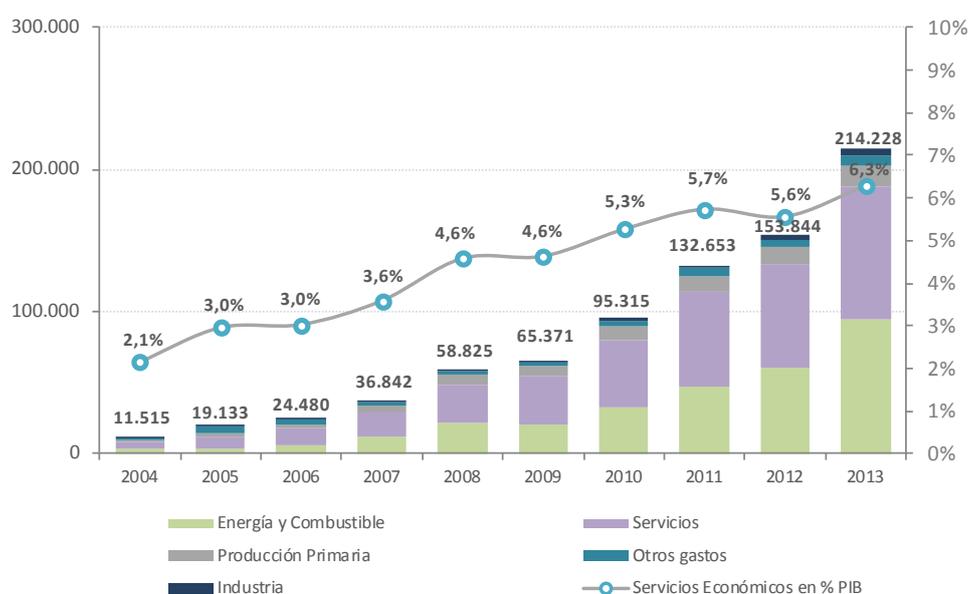
Servicios Económicos incorpora, en orden de importancia, la inversión llevada a cabo en Servicios de Transporte y Comunicaciones, Energía y Combustible y Producción Primaria e Industria. Dentro de estos se incluye tanto el gasto corriente, centralmente los subsidios del Estado Nacional para mantener estables las tarifas de transporte y energía, como el gasto de capital, el cual se refiere principalmente a la inversión real directa en infraestructura.

GRÁFICO 22

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN SERVICIOS ECONÓMICOS, 2004-2013

En millones de \$ y porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)



A lo largo del período analizado se observa una tendencia creciente de esta finalidad en términos del PIB. Si bien en 2004 Servicios Económicos representa apenas el 2,2% del PIB, para 2013 dicho ratio alcanza el 6,3%, incrementándose 4 p.p. Esto se debe, principalmente, al comportamiento registrado tanto en la función Energía y



SI BIEN EN 2004 SERVICIOS ECONÓMICOS REPRESENTA APENAS EL 2,2% DEL PIB, PARA 2013 DICHO RATIO ALCANZA EL 6,3%, INCREMENTÁNDOSE 4 P.P.

Combustible como en Servicios de Transporte y Comunicaciones, las cuales pasan de representar, en conjunto, el 1,5% del PIB en 2004 a 5,5% en 2013. De hecho, los incrementos observados en la finalidad entre 2006 y 2008 se explican en más de un 85% por estas funciones.

3.7 SERVICIOS DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

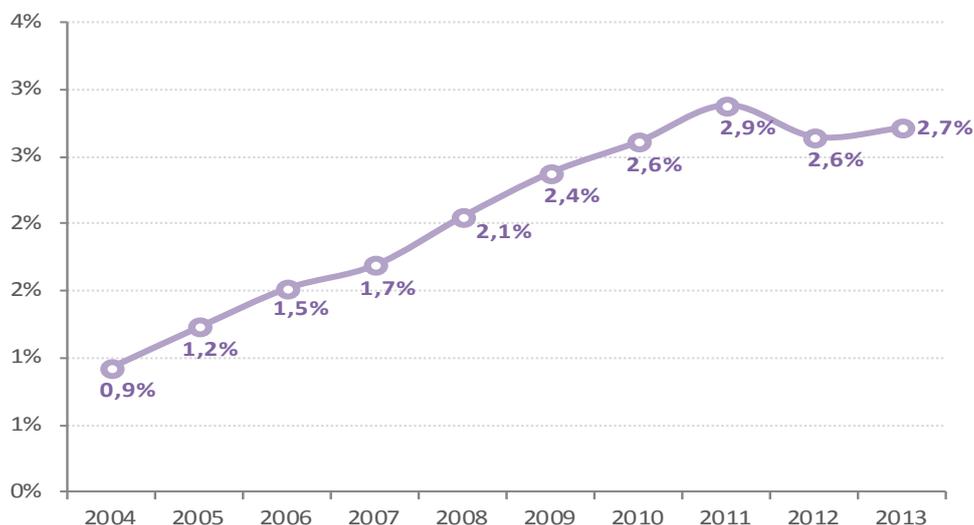
Tal como se ha mencionado, Servicios de Transporte y Comunicaciones es, en todo el período, una de las funciones más significativas dentro de la finalidad, mostrando un comportamiento creciente en toda la serie analizada, con un crecimiento promedio anual del 40%. Si bien en términos del PIB la función muestra una tendencia creciente (en promedio 2%, con un pico de 2,9% en 2011), en los últimos años se registra una desaceleración explicada principalmente por el gasto en transporte nacional y provincial. Cabe destacar que la subfunción Transporte absorbe la mayor parte de este gasto (en promedio 94%), por lo que sus oscilaciones determinan el comportamiento de la función.

GRÁFICO 23

INVERSIÓN EN SERVICIOS DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES, 2004-2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



Por otro lado, tal como muestra el Gráfico 24, mientras que en 2004 el Gobierno Nacional ejecuta sólo el 39% del total, provincias el 44% y municipios el 16%, desde 2005 se observa un cambio en la distribución de dicha ejecución. En estos términos, Nación adquiere gran relevancia por la implementación de políticas en materia de transporte y comunicaciones.



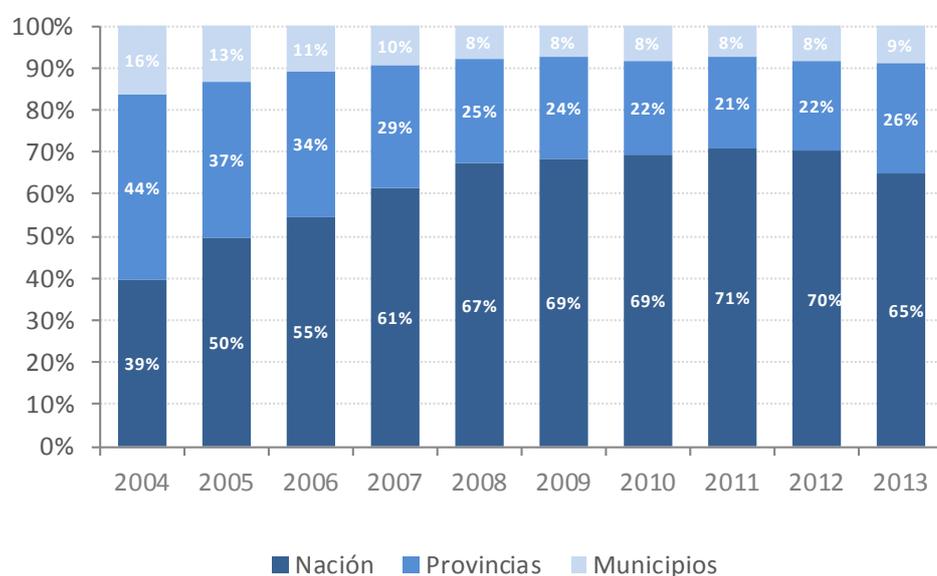
NACIÓN ADQUIERE GRAN RELEVANCIA POR LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES.

GRÁFICO 24

INVERSIÓN EN SERVICIOS DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES, POR NIVEL DE GOBIERNO, 2004-2013

En porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



3.8 TRANSPORTE

Combustible como en Servicios de Transporte y Comunicaciones, las cuales pasan de representar, en conjunto, el 1,5% del PIB en 2004 a 5,5% en 2013. De hecho, los incrementos observados en la finalidad entre 2006 y 2008 se explican en más de un 85% por estas funciones.

TABLA 3: PROGRAMAS NACIONALES DE TRANSPORTE EN 2013. EN % DEL GASTO NACIONAL EN TRANSPORTE

Programa	en %
Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor	32%
Construcciones	13%
Formulación y Ejecución Políticas de Transporte Ferroviario	8%
Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Aerocomercial	6%
Obras en Corredores Viales	6%
Mantenimiento	4%
Regulación, Fiscalización y Administración de la Aviación Civil	3%
Sistema de Contratos de Recuperación y Mantenimiento	2%
Otros	26%
Total Transporte	100%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



SE DESTACAN LOS PROGRAMAS DE “FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE AUTOMOTOR, FERROVIARIO Y AEROCOMERCIAL” Y “CONSTRUCCIONES”, QUE EXPLICAN, EN CONJUNTO, ALREDEDOR DEL 60% DEL GASTO NACIONAL EN TRANSPORTE EN 2013.

En particular, se destacan los programas de “Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor, Ferroviario y Aerocomercial” y “Construcciones”, que explican, en conjunto, alrededor del 60% del gasto nacional en transporte en 2013.

En cuanto a las políticas relacionadas con el transporte automotor, las mismas tienen como objetivo fomentar el desarrollo del sistema de transporte de cargas y pasajeros. En este marco, se implementa el Programa de Financiamiento para la Ampliación y Renovación de Flota, el cual otorga créditos a tasa de interés parcialmente subsidiada para la adquisición de transporte automotor de producción nacional (camiones nuevos o usados, acoplados nuevos y maquinaria agrícola, entre otros).

Por otro lado, el programa que refiere al transporte ferroviario explica el 8% del gasto nacional en transporte e incluye obras de renovación y electrificación de vías, señalamiento y optimización de centros de traspaso, entre otras.

Con un menor grado de participación en el gasto nacional, las políticas de transporte aerocomercial se encuentran destinadas a financiar Aerolíneas Argentinas, Austral Líneas Aéreas y empresas controladas por ambas, con el fin de, por un lado, cubrir gastos operativos y, por el otro, renovar la flota aérea.

Por último, a través de la Dirección Nacional de Vialidad, el Gobierno Nacional destina el 13% de su gasto en transporte a la construcción y mejoramiento de rutas, tanto en provincias como en pasos fronterizos.

En cuanto al gasto en transporte realizado por las provincias, la serie muestra una tendencia creciente en torno al 31% anual. Pese a ello, su participación en el total viene reduciéndose considerablemente en todo el período analizado. Una situación similar presenta el consolidado municipal que, aunque su gasto evoluciona anualmente al 30%, pierde 10 p.p. de participación. Ambas situaciones se encuentran estrechamente vinculadas con el rol adquirido por el Gobierno Nacional.

Asimismo, es importante mencionar el rol del Estado Nacional en materia de subsidios al transporte ferroviario, automotor y comercial. En este sentido, la política de subsidios llevada a cabo por la Nación tiene entre sus objetivos principales la estabilidad de las tarifas de estos servicios.

3.9 COMUNICACIONES

En términos generales, se observa una leve incidencia del gasto en Comunicaciones dentro de la función, representando, en promedio, el 6% de la misma. La serie presenta un incremento promedio anual del 49%.

Entre 2004 y 2009, muestra un crecimiento relativamente estable, siendo Nación el mayor ejecutor del mismo (en promedio 61%). A partir del 2010, la serie presenta un punto de inflexión, mostrando una trayectoria creciente. De hecho, mientras que entre 2004 y 2009 Comunicaciones representa, en promedio, el 4,5% del gasto de la función, a partir de 2010 dicho ratio se duplica hasta alcanzar en 2013 el 10%. Esto se debe principalmente al rol que ocupa el “Programa Fútbol Para Todos” y, en menor medida, el programa “Formulación y Ejecución de Políticas de Inclusión Digital”, llevados a cabo bajo la órbita del Estado Nacional.



EL PROGRAMA QUE REFIERE AL TRANSPORTE FERROVIARIO INCLUYE OBRAS DE RENOVACIÓN Y ELECTRIFICACIÓN DE VÍAS, SEÑALAMIENTO Y OPTIMIZACIÓN DE CENTROS DE TRASPASO, ENTRE OTRAS.

TABLA 4: PROGRAMAS NACIONALES DE COMUNICACIONES EN 2013. EN % DEL GASTO NACIONAL EN COMUNICACIONES

Programa	en %
Control de los Servicios de Telecomunicaciones	1%
Control de los Servicios de Radiodifusión	2%
Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Ente Binacional	4%
Formulación y Ejecución de Políticas de Inclusión Digital	9%
Programa Fútbol para Todos	18%
Resto	66%
Total Comunicaciones	100%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.

Tal como muestra la Tabla 4, el programa “Fútbol Para Todos”, el cual consiste en la televisación gratuita en vivo y en directo de los partidos del fútbol argentino y competencias automovilísticas, representa en 2013 el 18% del gasto nacional en Comunicaciones. Sin embargo, si se considera la incidencia del programa en el gasto total nacional, el porcentaje se reduce a 0,2%.

Por otro lado, el programa “Formulación y Ejecución de Políticas de Inclusión Digital” se encarga de implementar el sistema argentino de televisión digital terrestre, así como también los planes nacionales “Argentina conectada” e “Igualdad cultural”. En 2013 este programa concentra el 9% del gasto en Comunicaciones llevado a cabo por el Gobierno Nacional.

Finalmente, es preciso hacer mención a los recursos destinados desde el Estado Nacional a la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT). Esta es creada en 2006 y tiene como objetivo principal proveer servicios de telecomunicaciones a través de una combinación de infraestructuras terrestres, aéreas y espaciales. Fundamentalmente, busca ocupar y defender las posiciones orbitales asignadas a la Argentina por la Unión Internacional de Telecomunicaciones con satélites desarrollados en el país. En este sentido, el crecimiento que la inversión nacional en esta materia ha tenido en los últimos años ha sido de gran relevancia. Esto se evidencia en el mayor grado de significatividad que ésta cobra al interior de Comunicaciones. De hecho, mientras que entre 2006 y 2008 representa poco menos del 9% del gasto nacional en Comunicaciones, en 2013 dicho ratio asciende al 67%.

3.10 ENERGÍA Y COMBUSTIBLE

La presente función es la segunda más importante dentro de Servicios Económicos, presentando una tendencia creciente en términos del PIB. De hecho, tal como se observa en el Gráfico 25, mientras que en 2004 alcanza sólo 0,6% del PIB, en 2013 esta proporción se incrementa significativamente (+2,2 p.p.).

Cabe resaltar que dentro de Energía y Combustible se encuentran los gastos derivados de la producción, transporte y suministro de diferentes tipos de energía, tales como termoeléctrica, hidroeléctrica, gasífera y atómica. Además se incluyen los subsidios nacionales a las tarifas de luz y gas.



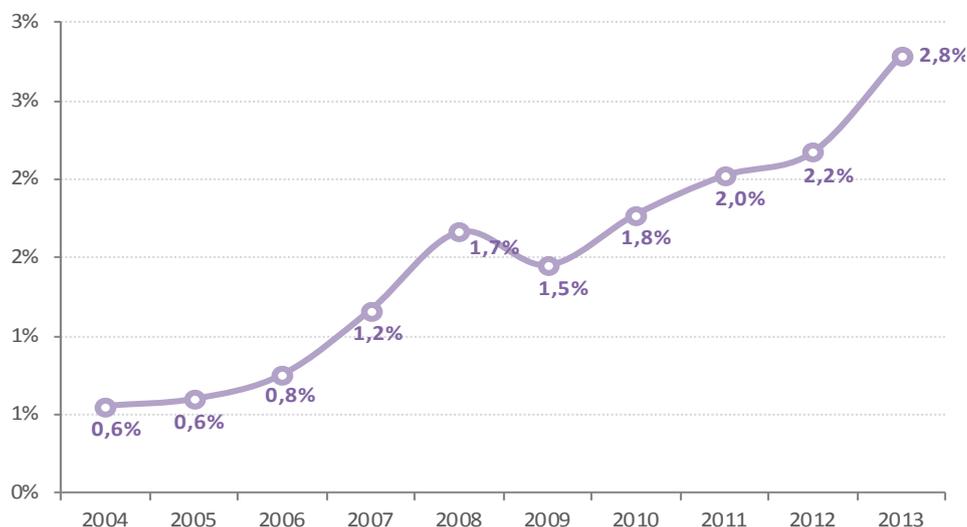
EL PROGRAMA “FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE POLÍTICAS DE INCLUSIÓN DIGITAL” SE ENCARGA DE IMPLEMENTAR EL SISTEMA ARGENTINO DE TELEVISIÓN.

GRÁFICO 25

INVERSIÓN EN ENERGÍA Y COMBUSTIBLE, 2004-2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



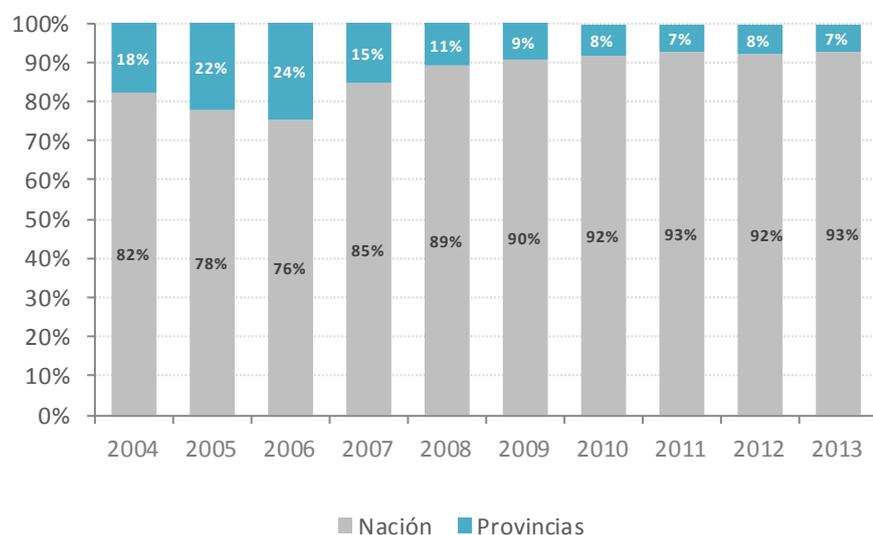
Por otro lado, de acuerdo con el Gráfico 26, el Estado Nacional constituye el principal actor en materia energética. En rigor, este nivel de gobierno se hace cargo prácticamente de la totalidad de la inversión referida a esta función. En este sentido, gracias a la implementación de políticas nacionales activas en materia de energía, la Nación refuerza su papel como impulsor de la construcción de usinas hidroeléctricas, termoeléctricas y centrales nucleares, así como también su rol en materia de subsidios a las tarifas de luz y gas.

GRÁFICO 26

INVERSIÓN EN ENERGÍA Y COMBUSTIBLE, POR NIVEL DE GOBIERNO, 2004-2013

En porcentaje

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.



EL ESTADO NACIONAL CONSTITUYE EL PRINCIPAL ACTOR EN MATERIA ENERGÉTICA.

Considerando que la Nación lleva a cabo la mayor parte de la inversión en la función, resulta interesante analizar los principales programas nacionales en este sector.

TABLA 5. PRINCIPALES PROGRAMAS NACIONALES EN ENERGÍA Y COMBUSTIBLE - 2013

Concepto	en %
Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica - Transferencias a CAMMESA	39,9%
Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Entes Binacionales – Transferencias a ENARSA	30,1%
Plan Gas	6,6%
Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Entes Binacionales – Transferencias NASA	5,4%
Otros	18,1%
Total nacional en la función	100%

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos.

En primer lugar, se destaca el programa “Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica” que consiste fundamentalmente en las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA). Es necesario aclarar que se incluyen aquí los subsidios a la energía eléctrica, los cuales tienen como objetivo la compra de fuel oil para lograr el abastecimiento de las centrales térmicas. La política de subsidios pretende garantizar la sustentabilidad del suministro eléctrico, abaratando el costo asumido por los generadores eléctricos. En 2013 este programa representa el 39,9% de la inversión nacional en la función.

Por otra parte, a través de la asistencia financiera a empresas públicas, la Nación contribuye a reducir las tarifas de gas mediante subsidios a Energía Eléctrica S.A. (ENARSA). Esto se lleva a cabo a través de la importación de gas de Bolivia para su venta al mercado interno a precio diferencial.

El programa Plan Gas, creado en 2013, busca apuntalar, facilitar y promover la explotación y exploración de hidrocarburos con el fin de reducir la brecha entre el consumo y la producción de gas.

Por último, la Nación también invierte en la empresa Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA), la cual se encarga de la construcción y puesta en marcha de las centrales nucleares Juan Domingo Perón, Néstor Kirchner y Embalse. En 2013 esta inversión representa el 5,4% de lo destinado por Nación a la función.



EL PROGRAMA PLAN GAS, CREADO EN 2013, BUSCA APUNTALAR, FACILITAR Y PROMOVER LA EXPLOTACIÓN Y EXPLORACIÓN DE HIDROCARBUROS CON EL FIN DE REDUCIR LA BRECHA ENTRE EL CONSUMO Y LA PRODUCCIÓN DE GAS.

3.11 SERVICIOS DE DEUDA

Por último, Servicios de Deuda es la finalidad que muestra la menor participación en todo el período analizado. En la misma se incluyen principalmente los pagos de intereses de deuda y también, aunque con un menor peso relativo, las diversas comisiones

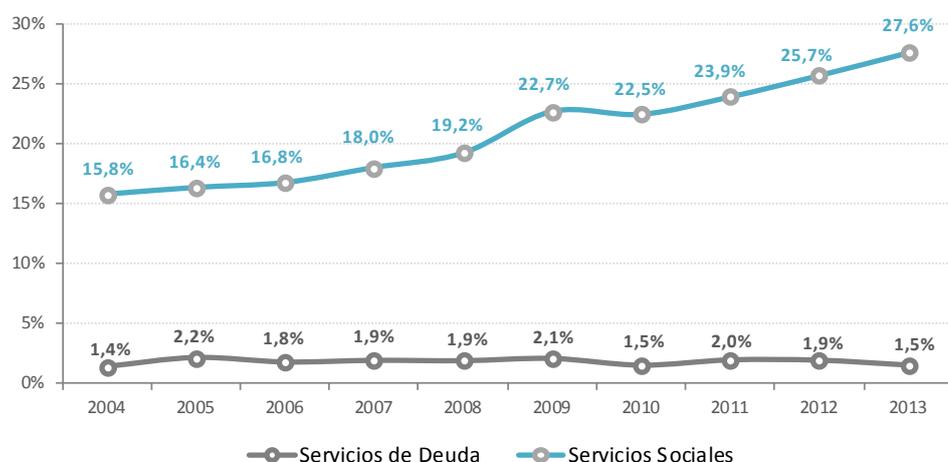
referidas a las transacciones financieras. Ahora bien, hace falta mencionar que esta finalidad no contempla el pago de amortizaciones ya que se computan en Aplicaciones Financieras no contempladas en el GPC.

GRÁFICO 27

GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN SERVICIOS DE DEUDA Y SERVICIOS SOCIALES, 2004–2013

En porcentaje del PIB

Fuente: Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).



De acuerdo con el Gráfico 27, se puede observar no sólo una tendencia constante de esta finalidad en términos del PIB. Más aún, si se la compara con la inversión en Servicios Sociales, se demuestra que Servicios de Deuda presenta una relevancia insignificante. Esto deja entrever el accionar del Estado en su objetivo de destinar una gran parte de su inversión a políticas sociales y evitar que sus recursos se vean fuertemente comprometidos al pago de intereses de deuda.

4. REFLEXIONES FINALES

Analizar la evolución de la política fiscal constituye un eje fundamental para dar cuenta del rol activo del Estado en la promoción del desarrollo económico y social de un país. En particular, el GPC es un instrumento que dimensiona estas políticas, las cuales en nuestro país son llevadas a cabo por la Nación, las Provincias y los Municipios.

En los últimos años, el GPC muestra un notable crecimiento, no sólo a nivel nacional, sino también provincial y municipal, denotando la importancia de la intervención del Estado como herramienta dinamizadora de la economía y de la inclusión social. En primer lugar, la inversión social ocupa, entre 2004 y 2013, un papel primordial. En este sentido, se observa que en dicho período aumenta exponencialmente esta inversión, sobre todo en lo que refiere a políticas tendientes a ampliar el Sistema de Protección Social mediante políticas de empleo y reconocimiento de derechos. De acuerdo con esto, la inversión nacional resulta esencial en la implementación de iniciativas como el Plan de Inclusión



SI SE LA COMPARA CON LA INVERSIÓN EN SERVICIOS SOCIALES, SE DEMUESTRA QUE SERVICIOS DE DEUDA PRESENTA UNA RELEVANCIA INSIGNIFICANTE.

Previsional, la Ley de Movilidad Jubilatoria, la Asignación Universal por Hijo y Embarazo y las modificaciones en el sistema de Asignaciones Familiares y en las Pensiones No Contributivas, entre otras.

Otras de las intervenciones relevantes del Estado reflejadas en el GPC son en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica y Salud, donde predomina la inversión ejecutada por las provincias, pero con una elevada y creciente participación del Estado Nacional en su financiamiento. Asimismo, resulta necesario mencionar la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo como un avance en el fortalecimiento de la Educación, Ciencia y Tecnología, que involucra tanto el esfuerzo del Estado Nacional como el del consolidado provincial. A esto se suma la gran cantidad de escuelas construidas desde la Nación y la incorporación de diversas vacunas al calendario de salud.

Por otro lado, ha cobrado gran relevancia la participación de los Servicios Económicos en el GPC. En este período se observa un aumento en lo que refiere a Transporte y Energía, reflejando una política de subsidios activa implementada por el Estado Nacional. En efecto, estos subsidios, que tienen como objetivo mantener relativamente estables las tarifas de los servicios públicos, actúan como transferencias de ingresos indirectas que contribuyen a incrementar el salario de bolsillo de la población.

De esta forma, el estudio del comportamiento del GPC entre 2004 y 2013 muestra un claro crecimiento de la participación del Estado en la economía, que lo posiciona como principal agente promotor de políticas que tienden a fomentar el desarrollo económico y garantizar la inclusión social ■



EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, EL GPC MUESTRA UN NOTABLE CRECIMIENTO, NO SÓLO A NIVEL NACIONAL, SINO TAMBIÉN PROVINCIAL Y MUNICIPAL, DENOTANDO LA IMPORTANCIA DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO COMO HERRAMIENTA DINAMIZADORA DE LA ECONOMÍA Y DE LA INCLUSIÓN SOCIAL.

ANEXO METODOLÓGICO

Este Anexo tiene como objetivo describir brevemente la metodología utilizada para llevar a cabo el cálculo del GPC¹⁸.

Respecto al universo contemplado, considerando las normas internacionales de medición del gasto, se contemplan las erogaciones corrientes y de capital del Sector Público No Financiero (SPNF) de los tres niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipios. De acuerdo con la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917), el SPNF está compuesto por la Administración Pública No Financiera (APNF), Empresas y Sociedades del Estado, Obras Sociales y todos los entes autárquicos que desarrollen actividades empresariales. Dentro de la APNF se consolida tanto la Administración Central (AC), como los Organismos Descentralizados (OD), los Fondos Fiduciarios, las Cuentas Especiales, y las Instituciones de la Seguridad Social.

Dado que no todos los organismos que conforman el agregado analizado utilizan para el registro de sus gastos la clasificación por finalidad y función, la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos realiza algunas adecuaciones. A nivel nacional, sólo se incluyen las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos. A nivel provincial y municipal, por igual motivo no se consolidan las Empresas y Sociedades del Estado, sino las transferencias que las Administraciones Provinciales realizan a las mismas.

18. Para más detalle, ver Resumen metodológico que acompaña la publicación de la serie de GPC en la página web de la Secretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio. <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/otras-publicaciones/>

TABLA 6: UNIVERSO DE ANÁLISIS, POR NIVEL DE GOBIERNO

Sector Público Argentino	Sector Público No Financiero	Nivel Nacional	Administración Nacional (AC + OD)
			Instituciones de Seguridad Social
			Sociedades y Empresas Públicas
			Otros Entes (AFIP e INCAA)
			Fondos Fiduciarios*
	Sector Público No Financiero	Nivel Provincial	Adm. Provincial (AC + OD + Ctas. Especiales)
			Instituciones de Seguridad Social
			Sociedades y Empresas Públicas*
	Sector Público No Financiero	Nivel Municipal	Adm. Municipal (AC + OD + Ctas. Especiales)
			Instituciones de Seguridad Social
Sector Público Financiero	Instituciones Públicas Financieras	No Bancarias	
		Bancarias	

(*) Sólo se consideran las transferencias dirigidas a los mismos debido a la información disponible. Dirección de Política Fiscal y de Ingresos

Respecto a la imputación del gasto, se utiliza criterio de nivel de gobierno ejecutor (y no financiador), por tanto las transferencias de fondos entre los distintos niveles de gobierno se descuentan de aquel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta.

En cuanto a las fuentes de información se destaca, en Nación la utilización de Cuentas de Inversión, ejecuciones parciales, presupuestos de la APN, de Empresas Nacionales, Entes Autárquicos, Fondos Fiduciarios, de Obras Sociales, etc. En el caso de los gobiernos subnacionales, la fuente primaria de información es la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, adicionalmente para abrir las funciones de las finalidades no sociales de los gobiernos provinciales, se utilizan cuentas de inversión, ejecuciones parciales y presupuestos. Además, se utilizan datos provistos y/o publicados por las Obras sociales nacionales y provinciales. Por su parte, se contempla el PIB Base 2004 a precios corrientes, publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Por último, el momento de registro considerado a la hora de confeccionar la presente consolidación es devengado a precios corrientes.

BIBLIOGRAFÍA

- » • Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - Secretaría de Hacienda - Subsecretaría de Presupuesto (2013)
- » • Cetrángolo Oscar y Gatto Francisco. “Descentralización Fiscal en Argentina: Restricciones Impuestas por un Proceso Mal Orientado” (2002)
- » • Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova. “Encrucijadas en la seguridad social argentina: Reforma, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones” (2011) - OIT/CEPAL
- » • Filmus, Daniel “La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto” (1997), ponencia presentada en el Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación, Costa Rica: CLAD
- » • Barbieri, de la Puente y Tarragona. “La equidad en el gasto público en salud”. Universidad Nacional de La Plata. (2002)
- » • Maceira, Olaviaga, Arroyo y Boix, “El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia”. CIPPEC y UNICEF (2010)

» PÁGINAS WEB

Ministerio de Economía de la Nación: <http://www.economia.gov.ar>

Cuentas de Inversión de la Administración Pública Nacional: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.indec.gov.ar>

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS): <http://www.anses.gov.ar>

Ministerio de Trabajo: Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS), www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bess/index.asp

Indicadores de Educación: <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/indicadores-educativos/>

Indicadores de Salud: <http://www.msal.gov.ar/>

» FINANZAS SUBNACIONALES

-Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con la Provincias: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp>

-CABA: <http://www.buenosaires.gov.ar/hacienda>

-Buenos Aires: <http://www.cgpgba.gov.ar>

-Catamarca: <http://www.cgpcatamarca.gov.ar>

-Cordoba: <http://www.cba.gov.ar/ejecuciones/>

-Corrientes: <http://www.cgpcorrientes.gov.ar>

-Chaco: <http://haciendayfinanzas.chaco.gov.ar/>

-Chubut: <http://www.chubut.gov.ar/portal/wp-organismos/cprf/>

-Entre Ríos: <http://www.entrerios.gov.ar/minecon/>

-Formosa: <http://www.formosa.gov.ar/haciendayfinanzas.responsabilidadfiscal.informes>

- Jujuy: <http://www.hacienda.jujuy.gov.ar/organ/secre-de-egres-publi/conta-de-la-provi/cuentas-publicas/>
- La Rioja: <http://www.larioja.gov.ar/portal/ley-de-responsabilidad-fiscal-y-decreto-reglamentario>
- Mendoza: <http://hacienda.mendoza.gov.ar/presupuesto-2/>
- Misiones: <http://hacienda.gob.ar/?sel=4&sub=1>
- Neuquén: <http://www.haciendanqn.gob.ar/rfrf.php>
- Río Negro: <http://www.rionegro.gov.ar>
- Salta: <http://presupuesto.salta.gov.ar/>
- San Juan: <http://hacienda.sanjuan.gov.ar/>
- San Luis: <http://www.hacienda.sanluis.gov.ar/HaciendaASP/paginas/pagina.asp?PaginalD=64>
- Santa Cruz: <http://www.santacruz.gov.ar/presupuesto/indexf.php>
- Santa Fe: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/116439/%28subtema%29/116436>
- Santiago del Estero: http://www.meconse.gov.ar/Responsab_fiscal.htm
- Tucumán: <http://www.mecontuc.gov.ar/contaduria/EP.php>
- Tierra del Fuego: <http://economia.tierradelfuego.gov.ar/responsabilidad-fiscal/>

» LEYES

- Pacto Fiscal I - Ratificado por Ley N° 24.130
- Pacto Fiscal II - Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento ratificado por Decreto N° 14/94
- Ley N° 26.417 - Movilidad Jubilatoria
- Ley N° 24.049 - Transferencia de Escuelas Secundarias a las provincias
- Ley N° 24.241 - Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
- Ley N° 25.994 - Jubilación Anticipada y Moratoria Previsional
- Ley N° 26.425 - Creación del Sistema Integrado Previsional Argentino
- Ley N° 26.075 - Financiamiento Educativo
- Ley N° 25.917 - Ley de Responsabilidad Fiscal
- Ley N° 24.156 - Ley de Administración Financiera
- Decreto N° 815/89 - Convenio por el Hospital Garrahan

EL GRUPO BRICS Y SU RELACIÓN COMERCIAL CON ARGENTINA

1. INTRODUCCIÓN



ace ya más de diez años se conformó el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India y China) en los albores de la crisis económica de las puntocom y bajo el ala pujante del crecimiento chino. El grupo nació con el apoyo de los distintos organismos internacionales y del mercado financiero internacional, como un lugar el cual era redituable y a la vez seguro invertir. Se debe pensar su creación no solo como un espacio de discusión de países en desarrollo, teniendo en cuenta que comparten un importante potencial, sino también como un grupo de países con grandes necesidades de financiamiento del desarrollo a través de préstamos internacionales e Inversión Extranjera Directa (IED). En este contexto se entiende el gran apoyo que el mercado financiero le brindó al BRICS desde un primer momento, y es por eso que han surgido diversos debates acerca de si el BRICS es realmente un proyecto a futuro de países en desarrollo o simplemente un ejercicio de marketing del mercado financiero internacional (Bello, 2014).

Entre 2013 y 2014, todavía con resabios de la crisis financiera internacional de 2008-2009, se produjeron importantes cambios en el BRICS. Cuando el grupo surgió, Rusia era un mercado afín al sistema financiero internacional, pero con la crisis de la península de Crimea y su posterior anexión a Rusia, su rol generó dudas. A partir de esto se abrieron las puertas a distintos países que no poseen relaciones con el mercado financiero internacional, con el objetivo de poder ser integrados en el grupo de los BRICS. Argentina fue uno de esos países invitados en la VI Cumbre de los BRICS realizada en Brasil.



ENTRE 2013 Y 2014, TODAVÍA CON RESABIOS DE LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL DE 2008-2009, SE PRODUJERON IMPORTANTES CAMBIOS EN EL BRICS.

(*) Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

La segunda sección hace un repaso del origen del término BRICS y su evolución a lo largo del siglo XXI, y realiza una evaluación económica del grupo. La sección tercera describe la coyuntura reciente de cada miembro. La cuarta sección expone los patrones comerciales de Argentina con los BRICS, con sus ventajas y desventajas. Se finaliza con algunas reflexiones acerca de una posible incorporación de la Argentina al grupo es factible, de qué manera sería posible realizarla y cuáles serían las ventajas y desventajas de dicha integración.



ACTUALMENTE, EL BRICS ANALIZA LA OPCIÓN DE HACER EXTENSIVA SU PARTICIPACIÓN A ARGENTINA, AUSTRALIA, INDONESIA Y MÉXICO.

2. ORIGEN E HISTORIA DEL BRICS

El acrónimo BRIC fue acuñado por Jim O’Neill en 2001, y apareció por primera vez en el informe publicado por el banco de inversiones Goldman & Sachs, titulado “Building Better Global Economics BRICs”. Allí se identificaba a Brasil, Rusia, India y China como grandes mercados emergentes que tendrían un importante impacto en la economía global. El informe consideraba que el crecimiento del PIB real de las grandes economías emergentes excedería al del G7 y que en los próximos diez años, los BRICs (especialmente China) se transformarían en potencias económicas de primer orden. Ante ello, consideraba que los foros de decisión de las políticas mundiales deberían reorganizarse y, en particular el G7, debería adaptarse para incorporar a los representantes de los BRIC (O’Neill, 2001).

El BRIC como agrupamiento inició su existencia política en el año 2009, reuniendo a los líderes de Brasil, Rusia, India y China en su I Cumbre, realizada en la ciudad rusa de Ekaterimburgo. A partir de 2011 se incorporó Sudáfrica, conformando así el BRICS, tal como se lo conoce hoy en día.

Actualmente, el BRICS analiza la opción de hacer extensiva su participación a Argentina, Australia, Indonesia y México. En efecto, a través de un comunicado del Subdirector General de América Latina y el Caribe de la Cancillería china, Li Baoron, el país asiático hizo oficial su apoyo al ingreso de la Argentina al grupo de potencias emergentes.

CUADRO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

AÑO	ACONTECIMIENTO
2001	Primera mención del acrónimo BRICS
2009	Cumbre BRIC en Ekaterimburgo (Rusia)
2010	II Cumbre BRIC en Brasilia (Brasil).
2011	III Cumbre BRICS en Sanya (China), Incorporación de Sudáfrica al bloque. Lema: “Visión amplia, prosperidad compartida”
2012	IV Cumbre BRICS en Nueva Delhi (India). Lema: “BRICS, asociación para la estabilidad global, seguridad y prosperidad”
2013	V Cumbre BRICS en Durban (Sudáfrica). Lema: “BRICS y África: asociación para el desarrollo, integración e industrialización”
2014	VI Cumbre BRICS en Fortaleza (Brasil). Lema: “Crecimiento inclusivo: soluciones sustentables”

Fuente: Elaboración Propia.

La gestación del BRIC comenzó de manera informal en el año 2006, cuando los Cancilleres de los cuatro países originarios se reunieron por primera vez en un almuerzo de trabajo en los márgenes de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). La primera reunión de Cancilleres se formalizó el 16 de junio de 2009, en Ekaterimburgo, marcando el momento en que BRIC dejó de ser una sigla que identificaba cuatro países en auge en el orden económico internacional para transformarse en una entidad político-diplomática¹⁹.

Rusia ha sido el principal impulsor de la creación del grupo y de hecho, es en Rusia que se celebra la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Ekaterimburgo, 2009). A partir de allí, cobra existencia el establecimiento de los BRICS como foro, que hace su aparición en momentos en que el déficit de representatividad de las instituciones financieras internacionales gestadas en la posguerra se agudizaba y su legitimidad era cada vez más cuestionada. En esos tiempos, los emergentes como los BRICS se constituyeron en la "locomotora" del crecimiento económico global, coordinando estrechamente sus posiciones, con el objeto de ampliar su voz y voto en las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), para reflejar la nueva realidad del lugar que ocupaban las potencias emergentes²⁰.

En septiembre de 2010 los Cancilleres BRIC mantuvieron una reunión en Nueva York, a fin de analizar la expansión del grupo, acordando que Sudáfrica podría unirse. Para ello invitan al país africano a participar de la III Cumbre, que se realiza al año siguiente en Sanya (China). Con la entrada de Sudáfrica en marzo de 2011, el grupo pasó de denominarse BRIC a BRICS y demostró su plasticidad para adaptar este instrumento a las necesidades estratégicas de sus miembros.

Luego de haber completado el primer ciclo de Cumbres, en julio 2014 el grupo celebró la VI Cumbre en Brasil (Fortaleza, Ceará) donde la Argentina fue invitada y la VII Cumbre en Rusia (Ufa, Bashkortostan). En este segundo ciclo, el grupo enfrenta los desafíos tanto internos como externos, a fin de consolidar su existencia y fortalecer su peso en el sistema económico mundial. Para ello, se presentó la creación de instrumentos financieros (Nuevo Banco de Desarrollo²¹ y un Acuerdo de Reservas de Contingencia) presentes en la agenda de los BRICS. Este tipo de acciones son una muestra de ejecución e independencia por parte de los BRICS, que fortalece aún más su peso en las negociaciones relativas a la gobernanza económica internacional. Dichas iniciativas se encuentran en línea con la pretensión del grupo por reformar las instituciones financieras internacionales con el fin de dotar a las economías emergentes y en desarrollo con mayor poder de voto en dichos organismos. En la actualidad, el BRICS cuenta con tan solo un poder de voto de 13% y 11% dentro del BM y FMI, respectivamente²².



LOS EMERGEN-
TES COMO LOS
BRICS SE CONSTI-
TUYERON EN LA
"LOCOMOTORA"
DEL CRECIMIEN-
TO ECONÓMICO
GLOBAL.

3. CARACTERÍSTICAS DEL BLOQUE BRICS

Los BRICS en conjunto poseen 38,5 millones de km² de territorio (29,6% del territorio mundial) y una población de casi 3,0 mil millones de personas (42,3% de la población mundial). El país con mayor tamaño territorial es Rusia con 16,4 millones de km² y el de menor tamaño Sudáfrica con 1,2 millones de km². China e India comparten el primer puesto en cantidad poblacional con 1350,7 millones de personas y 1236,7 millones de personas respectivamente, y el de menor tamaño población es Sudáfrica con 52,4 millones de personas.

19. <http://goo.gl/FjNDqY>.

20. *Supra cit.*

21. *Anteriormente se llamaba Banco de Desarrollo de los BRICS.*

22. *Supra cit.*

Los BRICS suman un PIB conjunto de 15,4 billones²³ de dólares (20,8% del PIB mundial) y acumulan un stock de reservas internacionales de 5 billones de dólares, pero China posee el 77% de ese total. Además, estos países representan el 16% del comercio mundial, siendo China el de mayor importancia tanto en las importaciones como en las exportaciones con una participación del 9% y del 10%, respectivamente.

En materia de energía los BRICS poseen solamente el 7% de las reservas internacionales de petróleo y el 28% de las reservas internacionales de gas siendo Rusia el de mayor porcentaje con el 25%. A su vez, los BRICS son grandes consumidores de electricidad, absorbiendo el 28% del consumo mundial, siendo China el de mayor peso con el 22% (4208 mil millones de kw).

CUADRO 2. CARACTERIZACIÓN DE LOS BRICS

Estructura productiva

- Con la excepción de China, son economías con un fuerte sesgo a la producción primaria y energética. Sin embargo, existió en los últimos años un avance en India en industria y servicios

Política Monetaria y cambiaria

- Excepto India, todos adoptan oficialmente metas de inflación. Sin embargo, menos China, todos tienen problemas para cumplirlas. Además, hay una fuerte exposición a la política monetaria estadounidense, que genera volatilidad en las monedas.

Comercio Exterior

- Brasil, Rusia y China presentan superávits, basados en el sector primario y energético los primeros dos. India y Sudáfrica muestran déficits.

Flujos de Capitales

- Se destaca la entrada de IED desde el 2000 en India y también el mayor peso que adquirió en Sudáfrica. Por el contrario, en Brasil perdió dinamismo durante los último años y en Rusia tienen más peso las inversiones de cartera.

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Bancos Centrales.

En lo que sigue comentamos algunas características particulares de los países integrantes.

BRASIL

El perfil comercial de Brasil está dominado por productos primarios. Los principales bienes de exportación son: mineral de hierro, soja y sus derivados, petróleo crudo y derivados y otros bienes primarios (azúcar, café, maíz, carne de pollo, etc.), que en suma representan cerca del 60% del total exportado. Las manufacturas en conjunto también ocupan un lugar importante, en especial las ventas del sector automotriz y metalmecánica, que dan cuenta del 20% de las exportaciones y se dirigen principalmente a Argentina.

En cuanto a la estructura productiva, los sectores con mayor peso en el PIB son la producción manufacturera y los servicios de intermediación financiera, inmobiliarios y administración pública.

RUSIA



LOS BRICS SUMAN UN PIB CONJUNTO DE 15,4 BILLO- NES DE DÓLARES (20,8% DEL PIB MUNDIAL) Y ACU- MULAN UN STOCK DE RESERVAS IN- TERNACIONALES DE 5 BILLO- NES DE DÓLARES.

23. Millones de millones.

Las principales exportaciones de Rusia son el petróleo y el gas natural (68% del total), seguido por metales (níquel, paladio, hierro) y productos químicos. Otros bienes relevantes son: vehículos, equipo militar y madera. Aunque el bloque BRICS no tiene un gran peso en relación a las reservas de petróleo mundiales, Rusia es uno de los principales productores de petróleo y gas natural del mundo. Rusia importa alimentos, transporte terrestre, productos farmacéuticos, textiles y calzado. El 17% de las exportaciones rusas, y también de petróleo y gas, se dirigen al Commonwealth of Independent States (CIS), mientras el grueso se destina fuera de la unión. Los socios más relevantes son China, Alemania (7% de las ventas cada uno) e Italia. Rusia se unió a la OMC el 22 de agosto de 2012. La dependencia de la exportación de commodities expone a la economía a la volatilidad de los precios internacionales, siendo el miembro de los BRICS más afectado por la crisis internacional reciente.

INDIA

India es una de las principales economías del mundo, con un PIB de USD 2,1 billones. La producción se divide en un 17,4% en agricultura (arroz, trigo, oleaginosas, algodón, yute, té, caña de azúcar, lentejas, cebollas, patatas, productos lácteos, ovinos, caprinos, aves de corral y pescado), 25,8% de industria (textiles, productos químicos, procesamiento de alimentos, acero, equipos de transporte, cemento, minería, petróleo, maquinaria, software, productos farmacéuticos) y 56,9% de servicios. Si bien la agricultura ocupa a la mayor parte de los trabajadores (49%), el crecimiento de los servicios es uno de los principales motores de crecimiento del país, el cual se vio impulsado por el rubro tecnología de la información y la localización de servicios de empresas transnacionales. Sus exportaciones más importantes son los productos derivados del petróleo, piedras preciosas, maquinaria, hierro y acero, productos químicos, vehículos y prendas de vestir. Sus principales compradores son los Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, China, Singapur y Hong Kong. Por su parte, las importaciones más importantes son petróleo crudo, piedras preciosas, maquinaria, fertilizantes, hierro y acero, productos químicos siendo sus proveedores más importantes China, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Suiza y Estados Unidos.

El porcentaje de la población bajo la línea de pobreza es 21,9% (dato de 2012), pero este número descendió sustancialmente en los últimos años, ya que era del 45,3% en 1994. Con una población económicamente activa de 484 M de personas, la tasa de desempleo se mantiene en 3,4%. Asimismo, el índice de Gini es de 33,9% (2010).

CHINA

China es la segunda economía del mundo. En las últimas décadas mostró tasas de crecimiento por encima de los dos dígitos y una transformación estructural del país, con un progreso desigual entre la ciudad y el campo y entre las ciudades costeras y las del interior. Actualmente, la agricultura (arroz, trigo, papas, maíz, maní, té, mijo, cebada, manzanas, algodón, semillas oleaginosas, cerdo y pescado) representa el 10% del PIB, la industria (minería y procesamiento de mineral, el hierro, acero, aluminio, y otros metales, el carbón, construcción de maquinaria, armamentos, textiles y prendas de vestir, petróleo, cemento, productos químicos, fertilizantes, productos de consumo incluido el calzado, juguetes y electrónica, procesamiento de alimentos, equipo de transporte, incluyendo automóviles, vagones y locomotoras, barcos, aviones, equipos de telecomunicaciones, lanzadores espaciales comerciales y satélites) el 43,9% y los servicios el 46,1%. La tasa de desempleo se encuentra actualmente en 4,1%, donde la agricultura, antiguamente de mayor importancia, emplea al 33,6% de la población económicamente activa, mientras que los servicios ocupan a un 36,1%.

Sus principales exportaciones son maquinaria eléctrica y otros, incluidos los equipos



CHINA ES LA SEGUNDA ECONOMÍA DEL MUNDO.

de procesamiento de datos, ropa, aparatos de telefonía de radio, textiles y circuitos integrados. Los principales compradores son Hong Kong (17,4%), EE.UU. (16,7%), Japón (6,8%) y Corea del Sur (4,1%). Por otro lado, sus principales importaciones son maquinaria eléctrica y otros, combustibles de petróleo y minerales, reactores nucleares, calderas, máquinas y componentes, equipo óptico y médico, minerales metálicos, vehículos de motor y soja. Los principales proveedores son Corea del Sur (9,4%), Japón (8,3%), Taiwán (8%), Estados Unidos (7,8%), Australia (5%) y Alemania (4,8%).

SUDÁFRICA

La República de Sudáfrica representa el 25% del PIB africano, es la primera economía del continente, y cuenta con una población de 53 M de personas. La minería es muy importante, basada en la extracción de carbón, minerales y metales preciosos. Su industria es la más fuerte y diversificada del continente africano. Representa alrededor del 40% del PIB nacional y se basa principalmente en la producción de combustibles sintéticos, a partir del aprovechamiento de la abundancia de materias primas, y de automóviles. Además posee un sistema de telecomunicaciones y financiero desarrollados, siendo la bolsa de Sudáfrica relevante a nivel mundial.

En su comercio exterior se destacan las exportaciones de minerales y combustibles. Las ventas externas de cromo y platino, por un lado, y las de oro, por otro, representan cerca del 8% de las exportaciones totales, respectivamente. Le sigue el mineral de hierro, con un 7% del total, carbón (6%) y automóviles y autopartes (5%). La composición de las ventas externas cambió en la última década. Como resultado de la creciente demanda mundial de productos minerales sudafricanos, en paralelo a una significativa mejora de los términos del intercambio (TI) desde 2000, la participación de dichos productos en el total exportado (29% en 2012) superó la correspondiente a metales básicos y preciosos, para convertirse en el rubro que más contribuyó a la dinámica de las exportaciones entre los años 2008 y 2013 (en 2003 ocupaba el tercer lugar). Los metales pasaron a ocupar el segundo. El principal socio comercial del país es la Unión Europea (UE), que absorbe cerca del 27% de sus exportaciones y representa poco más del 32% de las importaciones. Por país, China es el principal destino de exportación desde 2009, quien hoy recibe más del 12% de las ventas externas totales de Sudáfrica. Le siguen Estados Unidos (8,7%), Japón (8,0%), Alemania (6,2%), Reino Unido (4,2%) e India (3,5%). Influyeron en estas posiciones varios acuerdos preferenciales de comercio firmados por el país africano en la última década. Se destaca el Trade, Development and Cooperation Agreement con la UE en 2004 (Sudáfrica fue el primer país en desarrollo en llevar a cabo un acuerdo de libre comercio con la UE). En conjunto, las exportaciones representan aproximadamente el 26% del PIB actualmente.

A pesar de la mejora de los términos de intercambio, un mayor crecimiento de las importaciones que de las exportaciones en términos de cantidades, condujo a una reversión del resultado comercial a partir de 2003. El déficit sólo fue interrumpido entre 2009 y 2011, tras la crisis internacional, que deprimió el nivel de actividad mientras mejoraban los TI. A partir de 2012 el resultado comercial volvió a ser crecientemente negativo, con exportaciones que en 2013 repuntaron parcialmente e importaciones que mantuvieron una dinámica más estable, mientras se debilitaban los TI.



LA REPÚBLICA DE
SUDÁFRICA REPRESENTA EL 25% DEL
PIB AFRICANO.

4. EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA RECIENTE DE LOS BRICS

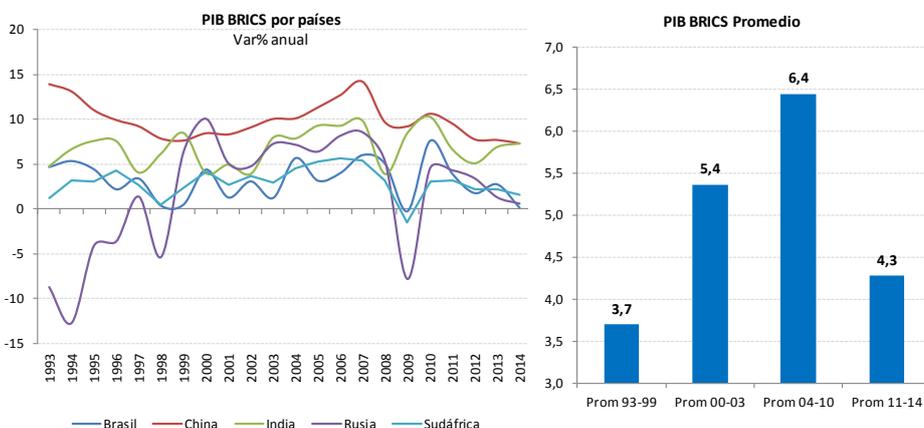
En la última década los BRICS mostraron un fuerte crecimiento económico, liderado por China y en menor medida por India. China destacó con una expansión promedio de 10,0% anual en los últimos 20 años. Entre 2004 y 2008, India creció a un promedio anual de 8,3%, Rusia a un 7,1%, Sudáfrica a un 4,9% y Brasil a un 4,8%. Si bien la crisis de 2008-2009 afectó a los BRICS, lo hizo en menor medida que sobre el resto del mundo, con la excepción de Rusia que sufrió una recesión de -7,8% en 2009.

GRÁFICO 1

PIB BRICS

Var % anual

Fuente: FMI.



La crisis internacional iniciada en 2008 en Estados Unidos y que luego se trasladó a Europa llegó a los BRICS. Los últimos trimestres fueron más complicados para estos países debido a una coyuntura interna menos favorable. El retiro de los estímulos monetarios por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos en 2014 y el anuncio de un aumento en la tasa de interés, junto con políticas monetarias opuestas en Europa y Japón, ha provocado una fuerte apreciación del dólar de 20,1% entre junio de 2014 y agosto de 2015.

Esto influyó a través del canal comercial y el canal financiero en las cuentas externas de los BRICS, donde la compresión de la cuenta corriente y la pérdida de reservas fueron elementos disruptivos del ciclo de crecimiento, el cual ya se encuentra en proceso de desaceleración desde 2011. El canal comercial impactó por la caída del precio de los commodities entre junio de 2014 y agosto de 2015, los cuales cayeron -43,7%, destacándose las bajas en el petróleo de -57,8%, el cobre -24,8% y la soja con -34,3%. Por otro lado, el canal financiero también provocó salida de capitales.

Las monedas en los países del BRICS sufrieron una fuerte presión hacia el alza entre agosto de 2014 y agosto de 2015: En Brasil la devaluación del real llegó a 54,9% en el marco de un programa de ajuste fiscal y recesión. El rublo ruso se debilitó 80,8% frente al dólar, con una importante crisis de tipo de cambio a fines de 2014, originada por el desplome del precio del petróleo, que cayó abruptamente en semanas. En



LA CRISIS INTERNACIONAL INICIADA EN 2008 EN ESTADOS UNIDOS Y QUE LUEGO SE TRASLADÓ A EUROPA LLEGÓ A LOS BRICS.

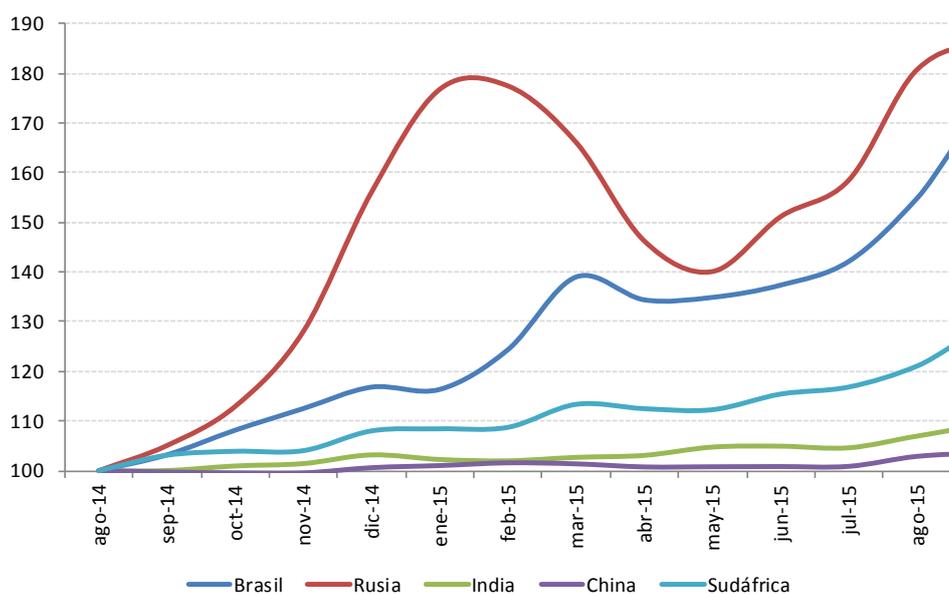
China el yuan se devaluó 2,9%, con una depreciación en agosto de 1,9% en un solo día, lo que marcó una depreciación histórica en la historia moderna de la moneda asiática y amplificó la crisis financiera que regía desde el mes anterior. En Sudáfrica el rand aumentó 21,1% con respecto al dólar. Por último, la rupia India fue la moneda con menor depreciación con un 7,0%.

GRÁFICO 2

TCN BRICS: MONEDA/DÓLAR

Base 100=ago-14

Fuente: Bloomberg.



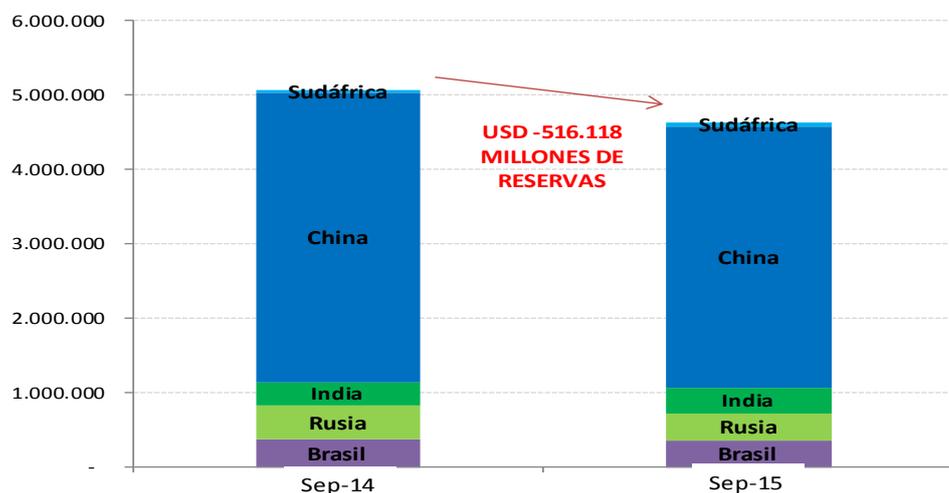
Los BRICS también tuvieron que enfrentar una baja en su stock de reservas de USD -516.118 M., pasando desde USD 5,2 B en junio de 2014 a USD 4,7 B. en agosto de 2015.

GRÁFICO 3

RESERVAS INTERNACIONALES BRICS

En USD M.

Fuente: Bloomberg.



LAS MONEDAS EN LOS PAÍSES DEL BRICS SUFRIERON UNA FUERTE PRESIÓN HACIA EL ALZA ENTRE AGOSTO DE 2014 Y AGOSTO DE 2015.

Los problemas externos comunes, sumados a problemas puntuales en cada uno de los países, repercutieron sobre la actividad. De acuerdo a las últimas proyecciones del FMI, 2015 será un año desfavorable. En China el PIB se desacelerará desde 7,3% a 6,8% y en Sudáfrica desde 1,5% a 1,4%. Los peores casos se dan en Brasil y Rusia, donde se proyectan recesiones de -3,0% y -3,8%.

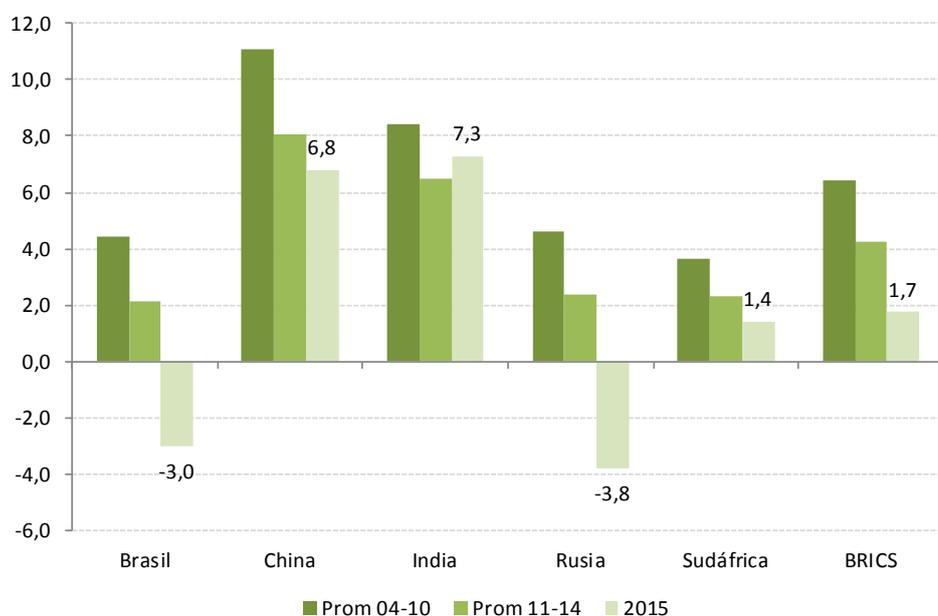
La excepción a esta dinámica es India, donde el crecimiento se mantendrá 7,3%. Contrariamente a Brasil, Rusia y Sudáfrica, India no es un país exportador de commodities, sino importador. Esta característica ha suavizado el efecto externo negativo e impactó positivamente para las importaciones de algunos commodities, lo que dio margen para un mayor crecimiento.

GRÁFICO 4

PROYECCIÓN PIB BRICS

Var % anual

Fuente: FMI.



China, al igual que India, también es un importador de commodities. Sin embargo, un posible shock positivo por la caída de los precios no pudo ser aprovechado debido a problemas internos como el cambio de modelo a mayor consumo y menor inversión, las deudas locales y los problemas financieros. Este último problema tuvo además repercusión en el resto de los BRICS. La bolsa de Shanghai cayó -34,0% entre el 12 de junio y agosto de 2015, lo que también arrastró a las bolsas del resto de los BRICS.



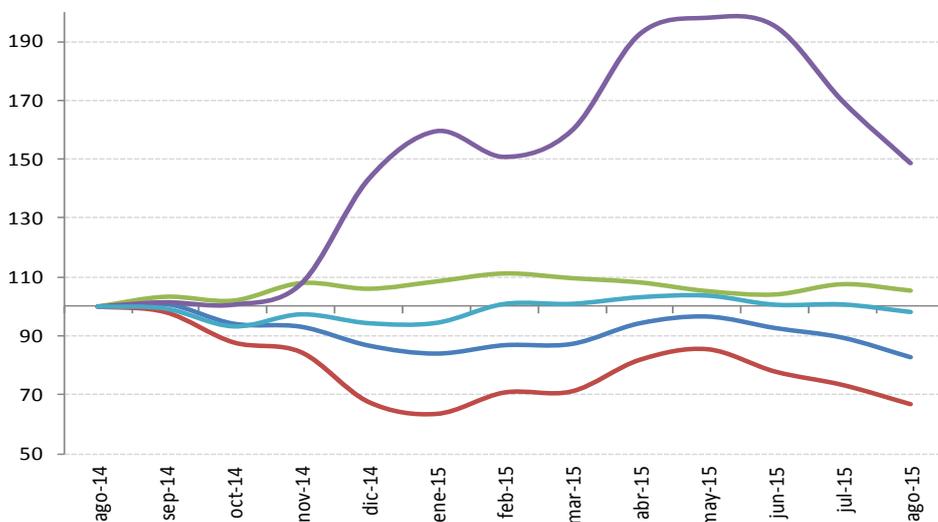
LOS PROBLEMAS EXTERNOS COMUNES, SUMADOS A PROBLEMAS PUNTUALES EN CADA UNO DE LOS PAÍSES, REPERCUTIERON SOBRE LA ACTIVIDAD.

GRÁFICO 5

BOLSAS BRICS

Base ago-14=100

Fuente: Bloomberg.



EL FLUJO COMERCIAL DE NUESTRO PAÍS CON LOS BRICS REPRESENTÓ EN 2014 EL 37% DE NUESTRO COMERCIO EXTERIOR.

5. COMERCIO ENTRE BRICS Y ARGENTINA

El flujo comercial de nuestro país con los BRICS representó en 2014 el 37% de nuestro comercio exterior. El 42% de nuestras importaciones provienen de dichos países, mientras el 32% de nuestras exportaciones se dirigen a ellos.

En 2014 cerca de la mitad de las ventas destinadas a dicho bloque correspondieron a exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), principalmente de la industria automotriz y con destino Brasil. Las ventas de productos primarios (PP) a China, integradas mayoritariamente por ventas de porotos de soja, representaron el 16% del total, las de manufacturas de origen agropecuario (MOA) a Brasil e India alcanzaron en conjunto el 14%.

GRÁFICO 6

EXPORTACIONES A LOS BRICS X PAÍS

Participación en el total de ventas a los BRIC

Fuente: Elaboración Propia.

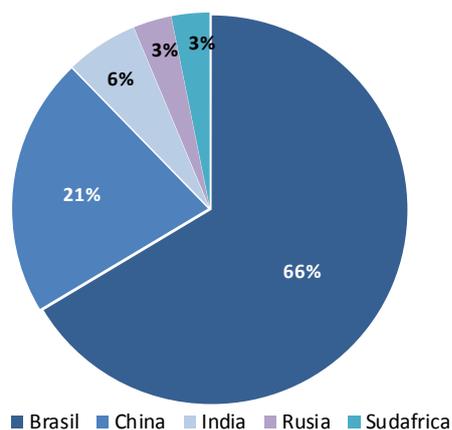
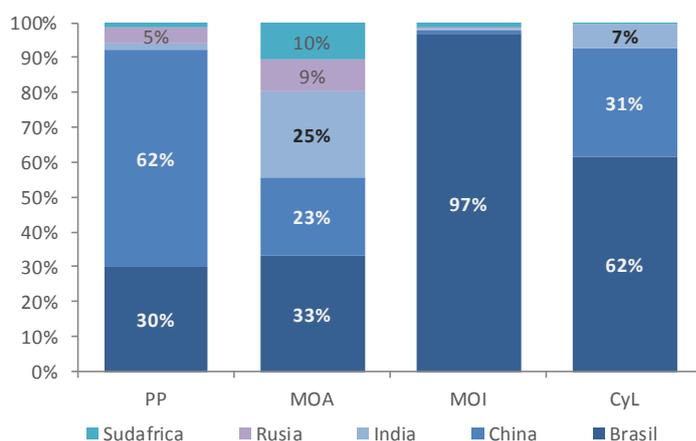


GRÁFICO 7

EXPORTACIONES A LOS BRICS POR RUBRO Y PAÍS

Participación de cada país en los rubros de exportaciones

Fuente: Elaboración Propia.



Las importaciones en 2014 provinieron en su mayoría de Brasil (52%) y de China (39%). Las compras brasileras se concentran principalmente en los bienes intermedios y piezas y accesorios para bienes de capital (mayoritariamente autopartes), así como en las de vehículos finales. China nos provee de bienes de capital, piezas y accesorios para bienes de capital y bienes intermedios. Desde Rusia proviene el 6% de las importaciones totales de Combustibles y Energía.

GRÁFICO 8

IMPORTACIONES DESDE LOS BRIC POR PAÍS

Participación en el total de ventas a los BRIC

Fuente: Elaboración Propia.

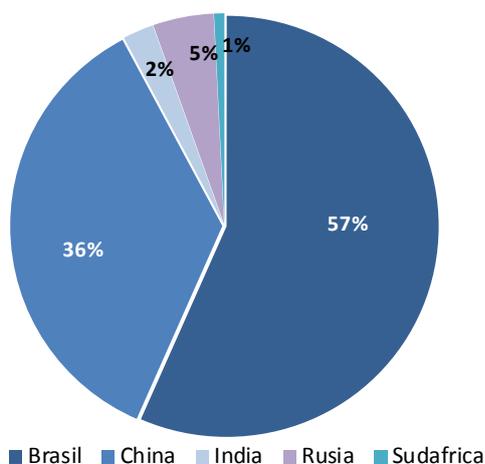
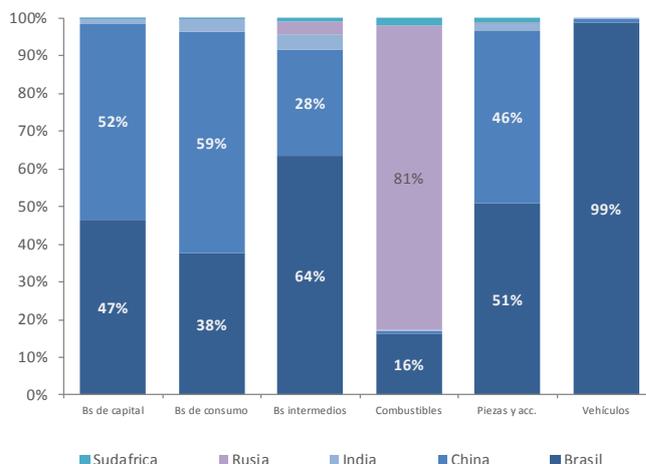


GRÁFICO 9

IMPORTACIONES DESDE LOS BRIC POR RUBRO Y PAÍS

Participación de cada país en los usos de importación

Fuente: Elaboración Propia.



A partir del III.13 las exportaciones comenzaron a contraerse producto de las menores ventas de PP y, en menor medida, Combustible y Energía (CyE) destinadas a Brasil. Dicha caída se profundizó a partir del IV.13, cuando las ventas MOI comenzaron un sendero contractivo, de la mano de las menores ventas del sector automotor, en el marco de la contracción de la demanda en el país vecino. En cambio, crecieron las ventas a la India (con la excepción del primer semestre de 2015). Las exportaciones dirigidas a China y Sudáfrica repuntaron en 2015, mientras que las destinadas a Rusia cayeron con intensidad en ese período.



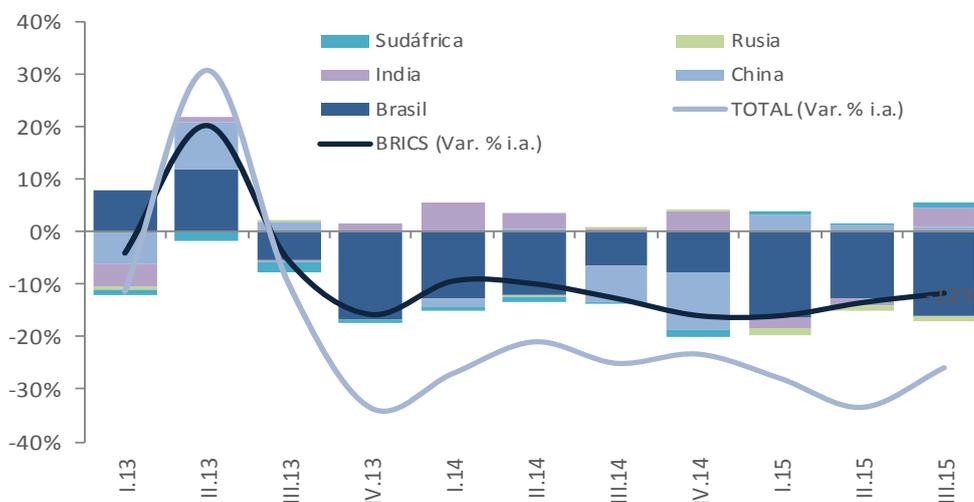
LAS
IMPORTACIONES
EN 2014
PROVINIERON EN
SU MAYORÍA DE
BRASIL (52%) Y DE
CHINA (39%).

GRÁFICO 10

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES HACIA LOS BRICS Y POR PAÍS

Variación interanual y contribución a la variación

Fuente: *Elaboración Propia.*



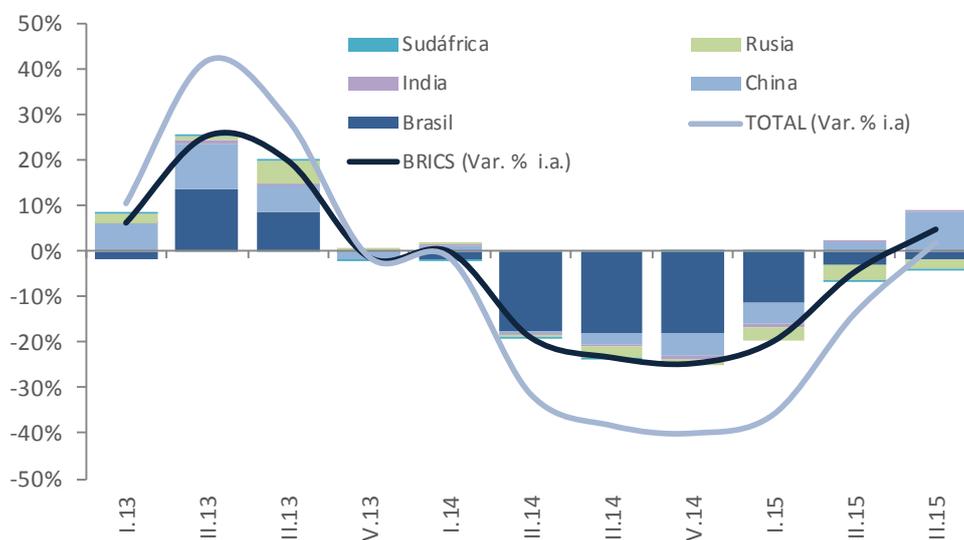
A partir del I.14 las importaciones comenzaron a contraerse, de la mano de la desaceleración de la actividad en nuestro país. Principalmente disminuyeron las compras de origen brasilero, empujadas por las menores compras automotrices, aunque también disminuyeron las provenientes de los demás países. Los rubros que más cayeron fueron piezas y accesorios desde Brasil (con peso de autopartes), China e India y combustibles, provenientes de Rusia. Hacia el II.15, las importaciones totales desaceleraron su caída, junto con las importaciones provenientes de los BRICS. Impulsadas por el repunte de la actividad doméstica, crecieron las compras de piezas y accesorios y bienes de capital provenientes de China.

GRÁFICO 11

EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DESDE LOS BRICS Y POR PAÍS

Variación interanual y contribución a la variación

Fuente: *Elaboración Propia.*



EL SALDO COMERCIAL CON LOS BRICS RESULTA ESTRUCTURALMENTE DEFICITARIO.

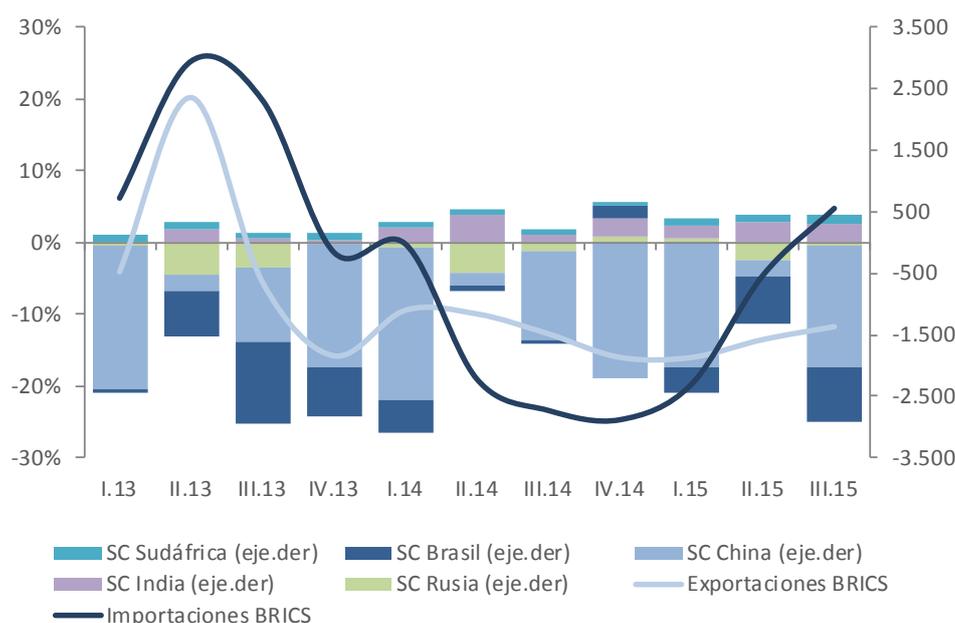
El saldo comercial con los BRICS resulta estructuralmente deficitario. Esto se explica por el déficit comercial con China y en menor medida, con Brasil y Rusia. El balance del comercio con India y Sudáfrica, menos significativo en términos de flujo comercial, es superavitario.

GRÁFICO 12

SALDO COMERCIAL Y VARIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES. BRIC

En Millones de dólares y en variación interanual

Fuente: *Elaboración Propia.*



El comercio con los BRICS resulta deficitario con Brasil, China y Rusia, en tanto registra superávits en el intercambio con Sudáfrica e India. El intercambio con Brasil está marcado por el déficit estructural del sector automotor, que se profundiza ante las perspectivas de caída en la demanda brasilera. El comercio con China se caracterizó por el envío de productos primarios (principalmente poroto de soja) y las compras de bienes intermedios y finales de mayor complejidad. Nuestro comercio con Rusia se basa en la exportación de PP y MOA, mientras que las importaciones son mayoritariamente de combustibles. Finalmente, el comercio con India y Sudáfrica se concentra en las ventas de MOA y la importación de bienes industriales.

A nivel general, el comercio con los BRICS (a excepción de Brasil) está marcado por la exportación de productos vinculados al sector agrícola y las importaciones de productos de mayor complejidad. Las perspectivas del comercio estarán signadas por la contracción de la demanda brasilera y la desaceleración del crecimiento en el resto de los países, en un contexto de precios de commodities agrícolas relativamente bajos.



EL INTERCAMBIO CON BRASIL ESTÁ MARCADO POR EL DÉFICIT ESTRUCTURAL DEL SECTOR AUTOMOTOR.

6. REFLEXIONES FINALES

Si se tuviera que trazar un perfil de los posibles candidatos para participar del BRICS, teniendo en cuenta la dimensión económica de sus integrantes, su importancia estratégica, su agenda de compromisos y su actuación en el ámbito del G20 y FMI, se podría concluir en que Argentina se trata de un excelente candidato dada la matriz de intereses comunes que nuestro país comparte con los BRICS.

Al igual que los países BRICS, Argentina es miembro del G20, pero no pertenece a la OCDE. Ser miembro del G20 le da a la Argentina una posición privilegiada ya que hay una fuerte vinculación en las agendas de las reuniones, como así también en el aspecto operativo derivado del hecho que el grupo habitualmente se reúne en los márgenes del G20 como de otras reuniones multilaterales.

Existe una fuerte afinidad con los BRICS sobre el tratamiento de los principales temas de la agenda del G20, en particular aquellos vinculados a la importancia de favorecer el crecimiento con inclusión social, la generación de empleo y el interés en la modificación de los poderes fácticos a escala global.

La participación argentina en el BRICS podría generar un impacto positivo en varias dimensiones. La conformación del BRICS ha posibilitado impulsar las reformas del sistema internacional, desde la visión de los países emergentes, a fin de alcanzar un mayor grado de equilibrio y participación. En un contexto de creciente polarización de las negociaciones, resultará fundamental que Argentina se integre a la "mesa chica" de los BRICS, a fin de no ver debilitada su posición en el ámbito del G20. El país encontraría en los BRICS un canal más efectivo para plasmar su visión e intereses en los foros responsables de la coordinación y cooperación internacional, como el G20.

En el plano económico-financiero, la implementación de instrumentos financieros propios, implica un creciente fortalecimiento del BRICS como nuevo polo de poder global. La creación de un Banco de Desarrollo de los BRICS generará la eventual posibilidad de potenciar el acceso al crédito de largo plazo, destinado a proyectos de infraestructura y desarrollo y el hecho de contar con un Fondo Contingente de Reservas, brinda un mecanismo de seguridad financiera adicional.

Ante el peso desproporcional de China en todo tipo de negociación, el mecanismo del BRICS puede servir como instrumento para "administrar" las relaciones con el gigante asiático de manera colectiva entre emergentes como Brasil, India, Sudáfrica, Argentina e incluso Rusia, para enfrentar los desafíos que plantea la precarización del patrón de intercambio comercial con China.

El BRICS ofrece una plataforma privilegiada para el diálogo al más alto nivel, con mercados considerados prioritarios por la Argentina. La "diplomacia de cumbres" resulta un formato beneficioso para establecer un ámbito de diálogo próximo para tratar asuntos de alta sensibilidad tanto de la agenda bilateral como la multilateral. Asimismo, dadas las relaciones estratégicas



LA PARTICIPACIÓN
ARGENTINA
EN EL BRICS
PODRÍA GENERAR
UN IMPACTO
POSITIVO
EN VARIAS
DIMENSIONES.

que ha construido Argentina con cada uno de los actuales miembros del BRICS, la participación de nuestro país podría tener un efecto multiplicador en varios campos, como ser el de inversiones en proyectos de infraestructura, impulso a los encadenamientos productivos en la región, mayor interacción de los sectores empresariales, etc.

En un contexto de desaceleración del crecimiento, resultará esencial vincularse con economías en crecimiento (como las asiáticas o las africanas) y el fortalecimiento de las relaciones económicas con los mercados de mayor implicancia para la Argentina (como ser China y Brasil) y los que han demostrado mayor dinamismo económico en los últimos años, tanto en el plano comercial como en el de inversiones ■



EL BRICS OFRECE
UNA PLATAFORMA
PRIVILEGIADA
PARA EL DIÁLOGO
AL MÁS ALTO
NIVEL, CON
MERCADOS
CONSIDERADOS
PRIORITARIOS POR
LA ARGENTINA.

BIBLIOGRAFÍA

- » Armijo, L. E. (2007), "The BRICs countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight?", *Asian Perspective*, 31(4), 7.
- » Bello, W. (2014), "The BRICS: Challengers to the Global Status Quo", *Foreign Policy, In Focus (FPIF)*. <http://goo.gl/3zTNmP>.
- » Cooper, J. (2006), "Of BRICs and brains: Comparing Russia with China, India, and other populous emerging economies", *Eurasian Geography and Economics*, 47(3), 255-284.
- » Dominic, W. y Stupnytska, A. (2007), "The N-11: More Than an Acronym", *Global Economics Paper No: 153*, Goldman Sachs, Noviembre.
- » FMI (2013), "Transitions and Tensions", *World Economic Outlook*, Octubre.
- » Glosny, M. A. (2010), "China and the BRICs: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World", *Polity*, 42(1), 100-129.
- » Hounshell, B. (2011), "BRICS a Short History", *Foreign Policy*.
- » Macfarlane, S. (2006), "The 'R' in BRICs: is Russia an emerging power?", *International Affairs*, 82(1), 41-57.
- » Narayanaswami, K. (2013), "BRIC Economies & Foreign Policy: An Analytical Study", *American Foreign Policy*, Harvard University.
- » O'Neill, J. (2001), "Building better global economic BRICs", *Global Economics*, Paper No. 66 Goldman Sachs.
- » O'Neill, J. (2007), "Book: BRICS and Beyond", *Global Investment Research*, Noviembre.
- » O'Neill, J., Dominic, W. y Stupnytska, A. (2005), "How Solid are the BRICS?", *Global Economics Paper N° 134*, Global Investment Research, Goldman Sachs.
- » Purushothaman, R. (2004), "India: Realizing BRICs Potential", *Goldman Sachs*.
- » PwC (2013), "World in 2050 - The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities", *PwC Economics*.
- » Sauvank, K. P. (2005), "New sources of FDI: The BRICS-outward FDI from Brazil, Russia, India and China", *World Investment & Trade* 639.
- » Shaw, T. M., Cooper, A. F., y Antkiewicz, A. (2007), "Global and/or regional development at the start of the 21st century? China, India and (South) Africa", *Third World Quarterly*, 28(7), 1255-1270.
- » South African Reserve Bank (2013), "Annual Economic Report 2013", *South African Reserve Bank*.
- » Wilson, D. y Purushothaman, R. (2003), "Dreaming with BRICs: the path to 2050", Vol. 99, *Goldman Sachs & Company*.